

**UNIVERSITA' DELLA CALABRIA**

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Scuola di Dottorato

In Conoscenze E Innovazioni Per Lo Sviluppo "Andre Gunder Frank"

Indirizzo

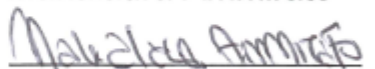
Politica, società e istituzioni.

CICLO

XXVIII°

TITOLO TESI

Federalismo tra ricentralizzazione e indipendenza in tempo di crisi. Un'analisi comparativa:
il caso catalano e il caso veneto.

Settore Scientifico Disciplinare SPS/11**Direttore:** Ch.mo Prof. Alberto VenturaFirma **Supervisore:** Ch.mo Prof. Pietro FantozziFirma **Dottorando:** Maria Laura AmmiratoFirma 

*Per la mia famiglia,
per la mia Gioia.*

INDICE

INTRODUZIONE

- 1. Una breve premessa pag 1
- 2. Il progetto di ricerca pag 2
- 3. L'analisi comparativa pag 4
- 4. La struttura del lavoro pag 8

CAPITOLO 1

FEDERALISMO E REGIONALISMO NEL DIBATTITO SUL TEMA

- 1. Che cos'è il federalismo? Una ricostruzione storica pag 10
- 2. Il federalismo come processo pag.16
- 3. Modello federale e modello regionale a confronto pag 19
- Note conclusive pag 24

CAPITOLO 2

LA COSTRUZIONE DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI IN ITALIA E SPAGNA

- 1. Il caso italiano: da Stato unitario a Stato regionale pag 25
 - 1.1. Lo Stato regionale nella Costituzione del 1948 pag 29
 - 1.2 Da uno stato regionale alla riforma del titolo V: verso uno Stato federale? pag 32
- 2. Lo Stato delle autonomie spagnolo pag 36
 - 2.1 lo Stato Autonomico può considerarsi uno Stato federale? pag 41
- Note conclusive pag 45

CAPITOLO 3 .

CRISI ECONOMICA E RICENTRALIZZAZIONE

- 1. Una breve premessa: il contesto e l'obiettivo della ricerca pag 47
- 2. Origine e cause della crisi pag 50
- 3. La normativa anticrisi in Italia pag 55
- 4. Il percorso anticrisi spagnolo pag 66
- Note conclusive pag 77

CAPITOLO 4

PERCHÉ LA CATALUÑA VUOLE L'INDIPENDENZA?

1. Il percorso indipendentista catalano nella storia: una breve ricostruzione	pag 78
2. Il “nuovo inizio” delle rivendicazioni “autonomico-soberanistas”:	
la STC 31/2010 sullo Statuto Catalano	pag 85
2.1 La crisi economica e la svolta indipendentista	pag 89
2.1.2 Cataluña nuovo Stato d'Europa	pag 94
2.2 ill 9N: il referendum per l'indipendenza	pag 97
3. Le elezioni <i>plebiscitarie</i> del 27	pag 100
3.1 Il Governo Puigdemont e il 1-O	pag 104
Note conclusive	pag 111

CAPITOLO 5

LA VOLONTÀ INDIPENDENTISTA DEL VENETO

1. Le radici storiche del “Venetismo”	pag 112
2 Crisi economica e nuova questione veneto	pag 122
2.1 Il residuo fiscale	pag 129
3. Il percorso verso il referendum	pag 133
3.1 Il 22 ottobre 2017: il referendum Lombardo - Veneto	pag 138
Note conclusive	pag 143

CAPITOLO 6

I RISULTATI DELLA COMPARAZIONE

1. Italia e Spagna a confronto	pag 145
2. Il Veneto non è la Cataluña...ma in alcuni processi si somigliano	pag 152
2.1 Il processo indipendentista nella rappresentazione reciproca	pag 157
3. Prospettive future	pag 159
3.1 Verso un nuovo federalismo?	pag 162
Note conclusive	pag 168

CONCLUSIONI	pag 169
-------------	---------

BIBLIOGRAFIA	pag 178
--------------	---------

RINGRAZIAMENTI	pag 191
----------------	---------

INTRODUZIONE

1) Una breve premessa

Questa tesi presenta i risultati di una di ricerca comparativa che ha come oggetto di studio i processi di federalizzazione nello stato unitario, focalizzando sia gli aspetti di crescente autonomia che quelli di indipendentismo separatista in un contesto di capitalismo d'Occidente.

Sono stati presi in considerazione due sistemi regionali, in due stati diversi: la Cataluña in Spagna e il Veneto in Italia.

Questa tesi di dottorato nasce all'interno di una ricerca PRIN che ha analizzato i processi di federalizzazione e le nuove forme di centralizzazione dei poteri dello Stato in Italia.

Questo lavoro, pur essendo nato all'interno di un progetto nazionale ha cercato di studiare in chiave comparativa le trasformazioni istituzionali al fine di cogliere aspetti comuni e specificità sia in riferimento agli stati nazionali considerati che ai due casi regionali.

L'obiettivo è stato quello di cercare di individuare il senso della crescente volontà indipendentistica/ autonomistica da parte dei territori.

Altro aspetto centrale dell'indagine è stato quello di studiare le spinte a favore di una ricentralizzazione dei poteri e delle competenze da parte dei Governi centrali.

La grave crisi economica mondiale e la particolare situazione di fragilità in cui si trova l'Europa in questi ultimi anni costituiscono il contesto dove si sono sviluppate le fenomenologie istituzionali oggetto di studio di questa tesi.

In particolare, abbiamo cercato di individuare quali meccanismi sociali, economici e politico-istituzionali, hanno portato ad aumentare la domanda secessionistica.

La ricerca è iniziata in un momento nel quale iniziavano a manifestarsi gli effetti della gestione della crisi da parte delle élites di governo sulla struttura territoriale degli Stati composti, vale a dire Stati nei quali si sono verificati processi di federalizzazione, e si è conclusa durante il periodo di maggior sviluppo delle rivendicazioni indipendentistiche/ autonomistiche culminate con la celebrazione di un referendum per l'indipendenza in Cataluña e di un referendum per l'autonomia in Veneto i cui effetti sono ancora in itinere.

L'obiettivo di questo lavoro è, dunque, quello di analizzare, nei due territori di riferimento, le modalità di gestione della crisi da parte delle élite politiche ed economiche.

Queste ultime sono ritenute responsabili, secondo la nostra ipotesi, della contrapposizione tra nuove forme di centralità dello stato e dei processi di rivendicazione “autonomico-soberanista” in Cataluña e in Veneto.

L’ipotesi di questo lavoro è che vi sia stata una contrapposizione tra le élites di governo nazionale e le élites territoriali.

Le prime hanno gestito la crisi economico-finanziaria del 2008 con l’applicazione di politiche di austerità che hanno permesso loro di riaccentrare poteri e funzioni prima delegate ai territori.

Le seconde, hanno reagito alla ricentralizzazione, chiedendo un’autonomia finanziaria e politica e minacciando l’indizione di un referendum sull’indipendenza.

La componente identitaria dei territori (Veneto e Cataluña), come vedremo, viene trasformata in un mero “contenitore” di rivendicazioni di natura economica e politica.

La crisi, dunque, secondo il nostro lavoro ha reso più simili l’Italia e la Spagna, pur nella profonda differenza nei due contesti, perché ha fatto vivere in entrambi i due paesi una profonda tensione tra centralizzazione e indipendenza.

2. Il progetto di ricerca

La dialettica tra centralismo e indipendenza è stata studiata in Spagna e in Italia e in Cataluña e Veneto.

L’individuazione di questi due casi di studio, nazionali e territoriali, è avvenuta sulla base della conformazione degli Stati e delle forme di federalizzazione e di regionalizzazione che avevano da lungo da tempo.¹

Questa dialettica che è stata oggetto della nostra indagine, ha subito un processo di radicalizzazione in seguito alla crisi economica in quanto le misure anticrisi, previste a livello europeo e nazionale, essendo volte a ridurre i costi e a contenere le spese, hanno dato vita ad un processo di ricentralizzazione delle decisioni e della spesa e ad una conseguente compressione dell’autonomia territoriale.

¹ L’Italia e la Spagna sono due Stati composti che presentano una struttura territoriale fortemente decentralizzata ma solo con alcune caratteristiche federali. Per queste caratteristiche lo stato spagnolo viene definito “federo-regional” (Trujillo 1979), “quasi federale” (Aja 1999) o “semifederale, semiregionale o semicentralizzato” (Machado 1979); allo stesso modo anche in Italia la dottrina parla di “regionalismo avanzato” (D’Ignazio 2005) o “federo-regionalismo” (Russo 2007)

La necessità di contenere la spesa pubblica ha, infatti, indotto i governi, soprattutto negli stati decentrati, ad un ripensamento dell'assetto dei poteri pubblici, sostenendo "l'equazione riduzione della spesa = riduzione dell'autonomia, che si è trasformata in uno dei cardini fondamentali delle manovre per la stabilizzazione finanziaria". (Gardini 2013: 461)

L'ipotesi del lavoro, è stata dunque che, sia in Italia che in Spagna, la strategia dei Governi, volta a fronteggiare la crisi, abbia condotto, nei fatti, da un lato, ad una riduzione dell'autonomia politica, economica e giuridica degli enti territoriali, considerati come una diseconomia da eliminare, dall'altro lato ad un quadro politico-istituzionale orientato a una ricentralizzazione competenziale e finanziaria a favore dello Stato centrale.

In altre parole, l'Italia e la Spagna, travolte dalla crisi economica, hanno profondamente risentito dell'impatto delle misure di austerità volte a tenere sotto controllo la "crisi fiscale dello Stato" (O' Connor 1979).

Quello che emerge è, pertanto, una profonda ricentralizzazione dello Stato, che attira a sé poteri e competenze, con conseguente riduzione delle autonomie territoriali previste a livello costituzionale, che ha fatto sì che alcuni territori, paradossalmente i più ricchi, manifestassero una volontà d'indipendenza contestando il principio della solidarietà interterritoriale e l'intera matrice unitaria del sistema.

In sostanza, siamo di fronte a quella che Weber definisce "distribuzione della potenza nella comunità politica" cioè ad una fase storica nella quale "l'economia avanza nuove pretese di condizionamento e di trasformazione degli assetti politici ed istituzionali sui quali poggia lo Stato" (Poggi 2000).

È proprio all'interno di questa dinamica che assistiamo ad una nuova domanda di federalismo inteso come coincidenza tra " primato economico – territoriale ed egemonia politica" (Fantozzi 2017).

Ecco che le questioni indagate hanno riguardato diversi aspetti: il federalismo visto come un tema dinamico e in continuo mutamento (Friedrich 1968) ; la crisi, non solo dal punto di vista economico-finanziario ma anche politico, sociale e istituzionale; la teoria della redistribuzione (Polanyi 1944) e il suo legame con la crisi fiscale dello Stato (O'Connor 1973) in considerazione di come, attualmente, la redistribuzione delle risorse dalle regioni più ricche alle più povere viene messa in discussione.

Semberebbe, dunque, che ad entrare in crisi è il processo di redistribuzione delle risorse che è la funzione centrale che uno Stato è tenuto a svolgere (Polany 1944).

Vale a dire, come spiegava O'Connor, che ad un certo punto, le classi sociali si rifiutano di supportare le classi meno abbienti attraverso la redistribuzione: è quello che oggi avviene in relazione ai territori.

Questi nodi sono stati affrontati attraverso l'analisi dei due livelli, centrale e locale, in collegamento con la strategia politica messa in atto dalle élites per uscire dalla crisi economica e gestire i mutamenti in corso.

In tale contesto è necessario, infatti, evidenziare la centralità delle élites nell'orientare i processi sociali e politici.

Il ruolo delle élites appare decisivo in questo processo tenendo conto della loro capacità politico-istituzionale di acquisire le opportunità di cambiamento e di integrarle con le situazioni preesistenti (Eisenstadt 1990).

Secondo Eisenstadt "l'aspetto politico della modernizzazione è centrale perché produce la costruzione di istituzioni in grado di sostenere e regolare un cambiamento continuo...

Regolazione sociale per Eisenstadt è la capacità di collegare la protesta e la costruzione sociale, di mediare tra vecchio e nuovo e contemporaneamente di rompere vecchi schemi istituzionali e di produrne di nuovi" (Fantozzi, 2006, p. 376).

Il comportamento delle élites, inoltre, ci dice Lijphart (1968), a seconda della connotazione che assume - conflittuale o tendente all'accordo - è una variabile fondamentale in grado di garantire stabilità a società potenzialmente molto conflittuali.

Tenendo in considerazione che, a volte, le scelte e le azioni delle élites possono dar origine ad "effetti perversi" (Boudon 1981), diversi, quindi, dagli obiettivi stabiliti, diviene importante capire se questa tensione è stata una strategia intenzionale delle élites volta ad acquisire vantaggi o se la radicalizzazione attuale della questione è stato un effetto perverso legato ad altre dinamiche.

3. L'analisi comparativa

La realizzazione del progetto ha previsto una comparazione tra la situazione spagnola e la situazione italiana, cercando di individuare i punti di contatto, le divergenze e i possibili scenari futuri tenendo presente le difficoltà legate all'attualità del processo che ha un inizio ma è ancora in fieri.

Per studiare e analizzare tutto questo, abbiamo fatto riferimento sia all'ingente bibliografia sull'argomento sia abbiamo svolto un'indagine empirica che ha implicato il ricorso a fonti indirette e dirette.

Sono quindi stati utilizzati come fonti i manifesti elettorali, i giornali e le pubblicazioni prodotte dai partiti, nonché ventuno interviste semi-strutturate con testimoni privilegiati.

La tesi, dunque, affianco ad un'analisi teorica e descrittiva, è arricchita da una parte empirica che ha permesso di cogliere ed approfondire il rapporto ancora indefinito tra il rafforzamento del potere centrale e la riduzione dell'autonomia locale.

Per quanto riguarda la parte teorica, soprattutto nell'ambito della giurisprudenza, esistono molte pubblicazioni che hanno trattato dello Stato autonomo spagnolo e del percorso italiano da Stato centrale a Stato regionale e a Stato quasi –federale.

Allo stesso modo, sono numerosi i lavori, nell'ambito della Scienza Politica che trattano del nazionalismo catalano mentre sono meno numerosi i lavori sull'indipendentismo veneto e che affrontano una comparazione tra i due casi.

Più recenti sono gli studi sull'impatto delle misure anticrisi sui rapporti tra centro e autonomie e sulla riemersione e consolidamento dei nuovi movimenti indipendentisti.

Lo studio di questi aspetti è importante per una serie di ragioni.

In primo luogo, perché ha un interesse intrinseco dovuto alla persistenza del dibattito sull'organizzazione territoriale sia in Spagna che in Italia.

In secondo luogo perché comprendere il comportamento politico delle élites di governo e locali, permette di interpretare i fenomeni attuali nel tentativo di capire dove stiamo andando e perché.

In terzo luogo, in un periodo storico nel quale lo Stato nazione si trova compresso tra il processo di integrazione Europea che invita ad un processo di armonizzazione – che secondo la nostra ipotesi si riflette nella ricentralizzazione statale - e le nuove rivendicazioni di autonomia che provengono dai territori, appare importante condurre uno studio che tenti di individuare un equilibrio tra queste due tendenze.

È fondamentale, infatti, riuscire a tutelare il principio di autonomia dei territori preservando, al tempo stesso, il principio di solidarietà interterritoriale, onde evitare un aumento della disuguaglianza e una frattura nella coesione sociale.

Per tutti questi motivi, è importante analizzare e capire, dunque, la connessione tra popoli, regionalismo e questione indipendentista.

Ai fini della ricerca, è altresì importante tutta la giurisprudenza elaborata sull'argomento, che include le sentenze del Tribunale Costituzionale, le misure anticrisi, i decreti legge e le riforme Costituzionali.

Infatti, seppur la prospettiva di analisi è quella sociologica, si tratta di un argomento che per poter essere compreso nella sua pienezza, non può prescindere da rimandi alla giurisprudenza, alla politica e all' economia.

Resta, comunque, al centro dell'analisi il punto di vista sociologico che legge il federalismo "come processo di state building, vale a dire, di istituzionalizzazione degli Stati"(Costabile 2017).

Diventa importante, infatti, analizzare questi processi anche in un'ottica extra-costituzionale volta ad indagare il perché e il come avvengono questi processi, per capire se è un processo che ha lunghe radici nella storia e nelle identità, o ha ragioni più contingenti legate a fattori quali la debolezza dei Governi nazionali e alla strategia delle élites.

Con riferimento alla ricerca empirica, questa si è articolata in più fasi.

Inizialmente si è tentato di individuare le questioni principali da indagare in modo tale da costruire la traccia dell'intervista e individuare i testimoni privilegiati, in ognuna delle realtà coinvolte, ai quali sottoporla.

In un secondo tempo ho svolto un periodo di mobilità in Spagna, nello specifico di sei mesi a Madrid, presso il "Centro de Estudios Políticos y Constitucionales" (CEPC), e di cinque settimane a Barcellona presso l' "Institut de Ciències Polítiques i Socials" (ICPS) .

In Spagna ho avuto modo di consultare la letteratura specifica sui temi della ricerca, e provvedere alla raccolta di fonti indirette e dirette.

Ho accolto come fonti i manifesti elettorali, i giornali e le pubblicazioni; ho partecipato a convegni, conferenze e dibattiti sulle questioni oggetto dell'analisi; e ho provveduto alla realizzazione delle interviste di ricerca.

L'intervista è stata somministrata a sei deputati del Parlamento Spagnolo e a sette deputati del Parlamento Catalano.

Successivamente, ho continuato con la ricerca empirica in Italia, raccogliendo fonti primarie e secondarie riguardanti la storia del venetismo e le motivazioni alla base dell'attuale processo autonomistico e intervistando quattro deputati del Parlamento e quattro membri del Consiglio regionale Veneto.

In totale sono state intervistati 21 unità che nella tesi verranno citate in ordine progressivo secondo il seguente schema:

per la Spagna:

- Deputati del Congreso de Los Diputados : Ma1 (PSOE) – Ma2 (PP) –Ma3 (PSOE)- Ma4(PSOE) -Ma5 (PSOE)-Ma6 (PP)
- Deputati del Parlament de Catalunya: Ca1(UDC)- Ca2 (ERC) -Ca3 (PSC) -Ca4 (CUP) -Ca5 (CUP) -Ca6 (PP) -Ca7(Ciudadanos- CS)

Nella tesi le interviste sono stata citate in italiano per permetterne la comprensione ma esiste, comunque, una versione integrale in spagnolo che non è stata riportata.

Per l'Italia:

- Deputati al Parlamento italiano: La1(PD)- La2(FI)- La3(PD) La4(PDL)-
- Consiglieri Regione del Veneto: Ve1 (Siamo Veneto) -Ve2 (LN)- Ve3(LN)- Ve4 (Zaia presidente)

La scelta di comparare questi due contesti è derivata dalla constatazione che nonostante presentino caratteristiche profondamente differenti, abbiano elaborato la stessa strategia politica bastata sulla rivendicazione di una territorializzazione delle imposte che, dal momento in cui non si ottiene, dà vita ad una volontà indipendentista.

L'elaborazione delle interviste ha permesso di porre in evidenza una serie di nodi problematici riguardanti il decentramento stabilito dalle rispettive Costituzioni, il livello del riconoscimento dell'autonomia costituzionalmente tutelata, il radicalizzarsi della crisi economica, l'adozione di misure anticrisi con chiari intenti ricentralizzatori, l'approfondirsi delle rivendicazioni autonome/indipendentistiche.

Ai dati raccolti empiricamente ho associato i dati relativi, per la Spagna, alle inchieste realizzate dal "Centro de Investigaciones Sociologicas" (CIS) in particolare quelle riguardanti "Istituzioni e autonomia", il "Barometro autonomico" e le inchieste postelettorali relative alle elezioni autonome dal 2008 ad oggi.

Uguualmente importanti sono i dati del sondaggio sui valori sociali e politici in Cataluña elaborato dal "Centre d'Estudis d'Opinió" (CEO) del Governo Catalano, che ogni semestre elabora un informe chiamato *Barómetro de opinión pública*, con dati e statistiche sull'opinione pubblica catalana.

Con riferimento all'Italia, invece, ho fatto ricorso ai dati dei sondaggi politico-elettorali realizzati dal sito tematico Termometro politico e dagli istituti demoscopici come Demos&PI, IPR, Tecnè e IPSOS.

4. Struttura del lavoro

Nello specifico la tesi è stata articolata in due parti fondamentali: la prima essenzialmente teorica, la seconda, invece, prevalentemente empirica.

Esse si compongono in totale di sei capitoli.

Nella prima parte, abbiamo tentato di analizzare i termini di federalismo e regionalismo, le due forme di Stato tra le quali si collocano sia l'Italia che la Spagna, per mostrare il percorso attraverso il quale degli Stati costituitisi in forma unitaria hanno col tempo avviato processi di tipo federale.

Ed infatti, abbiamo analizzato il federalismo inteso come “processo”, ancora oggi “in divenire,” e che impatta con la coesistenza di due esigenze complementari che nel tempo si sono succedute e in alcuni casi hanno convissuto: unità ed autonomia.

Questo impatto al momento attuale si riattiva, secondo la nostra ipotesi, per l'effetto della gestione della crisi economica.

Per questo analizzeremo le origini e le cause della crisi e ripercorreremo le politiche di austerità adottate che hanno portato alla creazione di un vero e proprio “diritto della crisi” che impatta sul rapporto tra Governo centrale e autonomie territoriali.

Siamo, quindi, davanti ad una tendenza cruciale: se fino a qualche anno fa prevaleva la valorizzazione delle identità, dei poteri e degli strumenti locali, attraverso un trasferimento di competenze dal centro verso le regioni, recentemente si è assistito al rafforzamento dello Stato centrale, alla deterritorializzazione, sotto forma di concentrazione del potere attraverso l'avocazione a sé, da parte dello Stato, di poteri precedentemente ceduti o in via di cessione alle regioni. (Fantozzi 2017).

La seconda parte, invece, è stata dedicata all'analisi empirica dei due contesti territoriali di riferimento.

Abbiamo, dunque, ricostruito da un punto di vista storico-istituzionale i due percorsi nazionalisti per poi analizzare la situazione più contingente, interpretandola alla luce delle interviste svolte e cercando di individuare le cause sociali, economiche e politico-istituzionali che spiegano l'aumentata domanda secessionista.

Entrando più nello specifico, nel primo capitolo della tesi tenteremo di ripercorrere il dibattito storico e teorico sul federalismo, ricostruendo la teoria su questo tema.

Utilizzeremo prevalentemente la letteratura giuridica e sociologica che vede nel federalismo un processo caratterizzato da fasi oscillanti in cui prevale il ruolo dello Stato centrale o quello delle componenti autonome.

Nel secondo capitolo ci soffermeremo sui processi di federalizzazione avvenuti in Italia e Spagna.

Analizzeremo, dunque, il percorso che ha portato alla decisione unitaria prima, al decentramento poi, fino alle più recenti spinte disgregative in favore dell'autonomia in Italia e dell'indipendenza in Spagna.

Nel terzo capitolo, affronteremo il tema della crisi economica e dei suoi effetti sulla struttura territoriale degli Stati composti.

La gestione della crisi da parte delle élites di governo, secondo l'ipotesi di questo lavoro, ha generato cambi e trasformazioni verso una ricentralizzazione statale che ha profondamente inciso sugli equilibri territoriali.

Dall'analisi svolta è emerso un ulteriore importante aspetto: la crisi economica procede parallelamente ad una crisi della rappresentanza politica.

I governi centrali hanno, infatti, dovuto rispondere contemporaneamente ai cresciuti bisogni sociali e alle richieste di pareggio di bilancio da parte dell'Unione Europea monetaria.

Questa situazione ha comportato la perdita, per il Governo, della capacità di ricoprire il ruolo di ammortizzatore sociale (O'Connor 1973).

Il quarto capitolo ha come obiettivo, invece, quello di analizzare la questione territoriale in Cataluña, ricostruendo il percorso dell'indipendentismo catalano sia dal punto di vista storico che attraverso l'analisi delle posizioni e delle rappresentazioni espresse da alcuni degli intervistati su questi temi

Questa ricostruzione ci ha permesso di portare alla luce gli elementi sociali, economici e politico- istituzionali alla base di questa volontà indipendentista.

La stessa analisi è stata compiuta nel quinto capitolo riguardante il percorso indipendentista Veneto, che è stato volutamente collocato dopo il catalano poiché ritenuto realizzarsi sulla scia degli eventi della Cataluña.

L'analisi ha mostrato come, in realtà, l'indipendentismo veneto non sia un fenomeno né nuovo né recente che "risorge" dal 2012 in concomitanza col momento più critico della crisi economica.

Nel sesto e ultimo capitolo, tirando un po' le somme, analizzeremo i risultati della comparazione mostrando come, nonostante le differenze, la crisi economica abbia reso simili i due contesti, mostrando convergenze non scontate nel rapporto tra gli enti territoriali e il centro e nell'approccio verso la "questione federale", ancora aperta.

CAPITOLO 1

FEDERALISMO E REGIONALISMO NEL DIBATTITO SUL TEMA

Tema centrale in questo lavoro è l'autonomia territoriale e a tal fine faremo riferimento alle tematiche del federalismo e del regionalismo cercando di ricostruire il dibattito che esiste in dottrina su questi temi.

In questo primo capitolo della tesi, pertanto, tenteremo di ripercorrere il dibattito storico e teorico sul federalismo.

In relazione alle finalità della nostra ricerca, intendiamo circoscrivere il campo d'indagine al percorso attraverso il quale degli Stati costituitisi in forma unitaria hanno col tempo avviato processi di tipo federale.

Il nostro obiettivo è quello di far emergere come nei vari contesti si siano succeduti, e in alcuni casi abbiano convissuto, elementi di autonomia con forme di accentramento.

La letteratura sociologica e giuridica sul federalismo ha impattato con una profonda trasformazione dei rapporti tra politica ed economia, ciò ha determinato nuove forme di istituzionalizzazione, che già emergono da questa ricostruzione, e nuovi modi di intendere l'autonomia territoriale ed il federalismo.

1. Che cos'è il federalismo? Una ricostruzione storica.

Dare una definizione di federalismo unica e precisa è un compito assai arduo, considerando che al modello statunitense – considerato il simbolo del federalismo - si sono affiancate esperienze diverse, ognuna con le proprie specificità.

Il federalismo è, infatti, un fenomeno complesso che dipende dal contesto storico, politico e sociale in cui si sviluppa.¹

La difficoltà di catalogarlo fa sì, secondo Alberto Vespaziani (2013), che il federalismo “possa essere inteso weberianamente come un tipo ideale”, vale a dire come un concetto che “è ottenuto mediante l'accentuazione unilaterale di uno o di alcuni punti di vista ... Nella sua purezza concettuale questo quadro non può mai essere rintracciato empiricamente nella realtà; esso è un'utopia, e al lavoro storico si presenta il compito di

¹ Mancarella M. La pubblica amministrazione tra management, e-government e federalismo. Tangram Ediz. Scientifiche, 2011

constatare in ogni caso singolo la maggiore o minore distanza dalla realtà da quel quadro ideale” (Weber, M., *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, 1997, 108).

“Allo stesso modo – continua Vespaziani - anche quello di “stato federale” è un concetto descrittivo ed è solo con la rivoluzione americana e con l’adozione e la ratifica della costituzione federale statunitense che si ha il big bang della modernità federale.”²

Negli Stati Uniti, infatti, si inizia a parlare di federalismo dalla Convenzione di Filadelfia del 1787 per indicare una forma di governo che affidava al governo federale la giurisdizione su settori di interesse comuni ma lasciava agli Stati membri tutte le competenze non espressamente demandate alla federazione.

Nonostante, come è noto, nella Costituzione americana non si faccia esplicito riferimento a termini come federalismo, federalista o federale, il loro uso si generalizzerà soprattutto a seguito della pubblicazione tra il 1787 e 1788 del *Federalist Papers*, una serie di articoli di Alexander Hamilton, James Madison e John Jay in difesa della Costituzione approvata a Filadelfia.

In questi articoli gli autori difendono l’importanza e il ruolo dell’Unione: “Fin quando la diversa organizzazione degli stati membri non venga abolita; fin quando essa esista, per necessità costituzionale, a scopo di governo locale; sebbene essa debba essere perfettamente subordinata all’autorità generale dell’unione, si tratterebbe ancora, in pratica come in teoria, di un’associazione di stati, ovvero di una confederazione”.³

Come scrive Blanco Valdés (2006) “a partire da quella data, la diffusione dell’eco federalista fu tale che il *modello federale* si estese in modo inarrestabile, nel corso dei secoli XIX e XX, nei cinque continenti”. A causa di ciò, continua Valdés, il termine federalismo “ha finito per identificarsi con qualsiasi modello organizzativo in cui il potere dello Stato risulti diviso sulla base del territorio.”⁴

La caratteristica fondamentale del federalismo è, infatti, una divisione del potere tra il governo centrale e i governi regionali riconosciuta e tutelata costituzionalmente.

Il modello statunitense è l’ esempio più compiuto di questo *federalismo duale*, basato sulla netta separazione delle competenze tra Stato centrale e Stati membri.

² Vespaziani A. *Federalismo*. Lemma Treccani, 2003

³ Reho F. *Dottrine federaliste nell’integrazione europea: una rilettura critica per l’oggi*. Istituto Pio V. Anno XXIX - gen/mar 2017

⁴ Blanco Valdés R. *La Spagna, Il Federalismo e Godot*. *Politica Del Diritto./ A. Xxxvii*, N. 2, Giugno 2006 p 322

Lo Stato federale, cioè, era titolare di competenze settoriali numerate, nell'ambito delle quali venivano esercitate funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali, mentre agli Stati membri spettavano le competenze residuali.⁵

Il punto di partenza del federalismo duale risiede proprio nella natura pattizia della Costituzione federale, per cui gli Stati, nell'atto stesso di formazione degli Stati Uniti, hanno accettato una limitazione della propria sovranità a favore del governo centrale, per le materie enumerate all'articolo I, sezione 8, della Costituzione federale.⁶

Il federalismo duale è fondato su una rigida divisione delle competenze fra federazione ed enti federati, ognuno dei quali esercita le proprie funzioni, senza interferenze reciproche né mutua collaborazione.⁷

La sovranità degli Stati membri è, dunque, tutelata contro le ingerenze del governo centrale e per risolvere i conflitti di competenza che potrebbero insorgere, tendono a ricorrere preferibilmente a strumenti giurisdizionali.⁸

La Corte costituzionale degli Stati Uniti aveva per questo elaborato la dottrina degli *implied powers* che ammetteva l'esistenza di poteri impliciti del Congresso, permettendogli di fare tutte le leggi "necessarie ed adatte"⁹ per l'esercizio di tutti poteri di cui è investito.

Il riconoscimento dei poteri impliciti fu rinsaldato dalla sentenza *McCulloch v. Maryland* del 1819 che conferì al Governo una discrezionalità più ampia, riconoscendo all'autorità centrale la possibilità di espandersi fino a ridurre la sfera di azione degli Stati federati.¹⁰

Successivamente, negli anni tra il 1820 e il 1830, il South Carolina attraversò un periodo di stasi economica, la cui responsabilità fu attribuita all'approvazione di un provvedimento di aumento della tariffa talmente consistente dall'essere definita "la tariffa dell'abominio".

Fu a questo punto che Jhon Calhoun, vicepresidente degli Stati Uniti, si schierò dalla parte del proprio Stato e del Sud e nel dicembre del 1828 pubblicò anonimamente la *South Carolina Exposition* nella quale illustrava, con chiare argomentazioni, la dottrina della

⁵ De Vergottini G. L'attualità del modello federale. Rivista di Studi Politici Internazionali. Vol. 65, No. 1 (257) (Gennaio-Marzo 1998), pp. 3-22

⁶ De Franciscis M.E. Il Federalismo Duale. In lezioni Diritto Pubblico Americano e Comparato, Università degli studi di Napoli Federico II. 2010

⁷ Blanco Valdés R. op. cit. pag. 324

⁸ Blanco Valdés R. op. cit. pag. 325

⁹ Si veda The Constitution of the United States, Article 1, Section 8: "To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof"

¹⁰ Ballerini L. La teoria dei poteri impliciti. Rivista Instoria. N. 81 - Settembre 2014 (CXII)

*nullification*¹¹, che riconosce agli Stati membri il diritto di poter annullare le leggi e gli atti del Governo federale ritenuti incostituzionali.¹²

Il Sud, dunque, prende coscienza del fatto, evidenziato da Calhoun nell'Exposition, che "L'attuale caotico stato del nostro sistema politico deriva dalla diversità di interessi che esiste nelle differenti regioni del paese"¹³.

La dottrina dell'annullamento, fu utilizzata, pertanto, per giustificare la secessione del 1860 dato che, ci dice Bassani (2015), "Per comprendere il ruolo della secessione nella dottrina costituzionale di Calhoun, si deve quindi tener conto del fatto che il sistema da lui consegnato considera il ritiro dall'Unione un momento esterno, ma non estraneo, all'ordine costituzionale...Ciò che Calhoun non poteva tollerare della dottrina "nazionalista" era l'idea che l'Unione potesse evolvere in qualche cosa di profondamente diverso, senza che alle parti contraenti fosse dato di partecipare attivamente al processo evolutivo della loro stessa creatura. Le obbligazioni di natura politica che nascono da un patto costituzionale, infatti, cessano quando i termini del patto vengono stravolti. Solo in questo quadro concettuale si può comprendere quell'escalation che dall'usurpazione di un diritto statale porta alla nullification, quindi alla chiamata in causa delle altre parti co-eguali, per mezzo della procedura di revisione costituzionale ed eventualmente al ritiro dall'Unione. La funzione precipua dell'annullamento nel sistema calhouniano non è, infatti, quella di un'utilizzazione antagonistica del potere statale nei confronti di quello federale, ma piuttosto quella di appellarsi al supremo potere federale: alla maggioranza dei tre quarti degli Stati sovrani. Per mezzo dell'annullamento si segnala il mutamento avvenuto de facto nella natura dell'Unione e quindi dei poteri federali. La super-maggioranza ha la facoltà di accettare un diverso strumento per gestire gli affari comuni, più energico e potente. Nel caso ciò non avvenga, il singolo Stato non può legittimamente secedere. In caso contrario, dato che la costituzione non è più la stessa, si aprono due vie per lo Stato che aveva sollevato l'eccezione di annullamento: o l'adesione al contratto così modificato, oppure il ritiro dall'Unione. Solo a queste rigorose condizioni si può parlare di una teoria della secessione in Calhoun, secessione che si configura proprio come recesso dalle obbligazioni politiche che gli Stati si sono volontariamente imposti, giustificato solo dal

¹¹ Sul sostegno alla sovranità statale come una sovranità e al diritto di nullification e di secession, vedi J. C. Calhoun, "Discorso sul governo e sulla Costituzione degli Stati Uniti", Istituto Enciclopedia Italiana, Roma 1986, p. 145.

¹² Bassani L. Stati e Costituzione: il federalismo autentico di John C. Calhoun (1782-1850). Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali Eunomia IV n.s. (2015), n. 1, 291-318

¹³ Calhoun J.C. "South Carolina Exposition (Rough Draft), November 1828, in The Papers of John C. Calhoun", edited by W.E. Hemphill - R.L. Meriwether - C.N. Wilson, 28 vols., Columbia, University of South Carolina Press, 1959-2003, vol. X, pp. 442-443.

mutamento del compact costituzionale. Annullamento, amending power e secessione “costituzionale” formano dunque elementi distinti e autonomi di un tutto inscindibile.”¹⁴

Dal 1860 quello che si verifica è che “gli organi federali, appoggiati dagli orientamenti della Corte Suprema, hanno dato una interpretazione della Costituzione che ha progressivamente esteso le competenze di intervento regolatore non solo a tutti gli aspetti dell'economia, ma all'insieme della vita sociale americana tanto quanto basta per rendere gli Stati membri entità politico amministrative subordinate”.¹⁵

Lo Stato federale, adesso, è titolare di una serie di competenze che spesso si sovrappongono a quelle degli Stati membri e che gli riconoscono la possibilità di un intervento legislativo nella vita economica e sociale di tutti gli Stati.

Nel corso del XX° secolo, la collaborazione tra i due livelli si impose come principio sempre più generale, finendo con il prevalere sul principio duale e sulla netta separazione delle sfere di competenze.

Assistiamo, così, al passaggio al *federalismo cooperativo* nel quale è centrale l'elemento della concertazione:

“El hecho de que las materias objeto del poder estatal sobrepasen a menudo el ámbito y el interés puramente regional no se traduce necesariamente en una asunción de la correspondiente competencia por parte del poder central. Más bien se produce, junto a un inevitable grado de centralización, ya examinado, una *concertación* de los poderes de las diversas instancias statale afectadas, de modo que se concierta el ejercicio de sus propias y respectivas competencias en la materia para abordar conjuntamente problemas de común interés. En esta actitud consiste la vía de la cooperación federal, sobre la que discurre en gran parte la evolución moderna de los regímenes federales sin excepción. De ella nace un nuevo tipo de relación entre las diversas instancias territoriales del poder estatal, que llamamos relación cooperativa, y cuyo desarrollo y generalización da lugar al hoy ya comúnmente denominado *federalismo cooperativo*”¹⁶

L'esempio più compiuto di federalismo cooperativo è quello della Germania che è un modello peculiare caratterizzato da un forte accentramento in favore del Bund nei processi decisionali, e da una forte collaborazione sul piano esecutivo, sia tra Bund e Länder che tra i vari Länder.¹⁷

¹⁴ Bassani, op. cit. pag 314-315

¹⁵ De Vergottini G., Stato federale, voce in Enc. del Diritto, Milano, 1990, vol. XLIII, 831 ss.

¹⁶ Alberti Rovira E. La evolución del federalismo hacia fórmulas cooperativas. in El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas di Eliseo Aja Madrid, Tecnos, 1985a p. 43.

¹⁷ Falcone S. Il federalismo in Germania. Un sistema esecutivo, unitario, cooperativo. Storicamente. 5 . 2009

Ne consegue, continua Falcone, che la Federazione non può svolgere i propri compiti senza i Länder, i quali contribuiscono alla fase decisionale e controllano la fase esecutiva; allo stesso modo i Länder non possono esistere senza la Federazione, perché è da questa che provengono le decisioni che essi stessi contribuiscono a prendere.

L'aspetto del modello che ai fini di questo lavoro risulta più rilevante, è la presenza del principio del *Bundestreue*, traducibile come "lealtà federale" - assimilabile al principio italiano della "leale collaborazione"- che può essere considerata la base del federalismo cooperativo.

Nonostante si tratti di un principio non scritto, è considerato un principio costituzionale che, obbligando alla fedeltà, ha il compito di mantenere uniti il Bund e i Länder.¹⁸

Per la Corte Costituzionale Federale tedesca, infatti, il *Bundestreue* costituisce un "principio costituzionale proprio dello stato federale"¹⁹, "non scritto"²⁰, che disciplina le relazioni tra Bund e Länder²¹ che devono collaborare per un rafforzamento dello stato federale²².

Nella realtà, ci dice Blanco Valdés, il modello duale e il modello cooperativo appena esposti "hanno teso a confluire, soprattutto come conseguenza dell'assestamento progressivo, durante il XX secolo, dei moderni stati sociali, interventisti e redistributivisti, verso una realtà federale in cui la collaborazione inter-territoriale si è imposta come una necessità ispirata alla ricerca dell'efficienza dello Stato, in cui il maggiore o minore protagonismo degli enti federati e delle istituzioni federali è dipeso (e tuttora dipende) non solo dalle circostanze tipiche di ogni paese ma anche da diverse combinazioni fra le stesse: ad esempio, dal fatto che le maggioranze parlamentari che controllano le istituzioni federali siano più o meno favorevoli all'intervento (legislativo o esecutivo) federale".²³

Questa confluenza conduce al federalismo *competitivo* che nasce in coincidenza con la fase che viene definita di " crisi fiscale dello Stato sociale"²⁴ come reazione all'ingerenza dei poteri federali nelle sfere di competenza statale.²⁵

¹⁸ AA.VV. La *Bundestreue* nel federalismo fiscale tedesco e la leale collaborazione nel federalismo fiscale italiano. In *Teoria e storia del diritto privato*. Numero 7-2014

¹⁹ Cfr fra tutte BverfGE 1,299; BverfGE 3,52; BverfGE 34,9;

²⁰ BverfGE 4, 115

²¹ BverfGE 6,309

²² BverfGE 31, 314

²³ Blanco Valdés, op. cit. pag 326

²⁴ Su questo tema Vedi: De Cabo Martín: *La crisis del Estado Social*. Barcellona PPU 1986; J. O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino 1977.

²⁵ Il Federalismo e le costituzioni federali. Parte seconda: gli elementi qualificanti del sistema e criteri di classificazione delle costituzioni federali. n. 4 (Nuova Serie), Agosto 2011 su www.senato.it

La sovrapposizione delle competenze viene gestita in termini concorrenziali, in modo tale che i governi competano tra di loro offrendo separatamente politiche e servizi alla cittadinanza nei medesimi settori.²⁶

2. il federalismo come processo

Solitamente il federalismo viene studiato dalla filosofia politica che rintraccia prime bozze di pensiero “federale” già in Montesquieu (1748) e in Kant (1795), e soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento ai modelli di Stato federale.

In questo lavoro, dopo aver fatto un breve riferimento a queste due prospettive, tenteremo di analizzare il tema facendo riferimento ad un approccio di carattere sociologico che si propone di analizzare la costruzione dello Stato federale come “processo di istituzionalizzazione.” (Costabile 2017)

In relazione alle finalità di questa ricerca, che si occupa del cammino seguito da Italia e Spagna, che costituitisi inizialmente come Stati unitari hanno poi avviato trasformazioni in senso federale, il federalismo come processo è il campo di analisi entro cui muoversi.

A tal proposito, Friedrich contrappone all’approccio classico che vede il federalismo come “statico e formalistico” un approccio di tipo dinamico che tiene conto dello sviluppo di ogni organizzazione federale in relazione al mutamento politico e sociale.²⁷

Per Friedrich, “Da un punto di vista empirico, un governo centralizzato, un governo decentrato, un governo federale, una federazione, una confederazione o lega di governi (stati), un’alleanza, un allineamento, un ‘sistema’ di governi (stati) indipendenti e, infine, governi (stati) privi di ogni relazione, sono tutti casi che presentano differenze di grado nella relazione tra i governi e le persone soggette al loro imperio, nonché tra i primi e il territorio che occupano. I due estremi sono costituiti dal controllo unitario da parte di un solo governante, e da un controllo completamente separato esercitato da governanti distinti, entrambi casi marginali. Il federalismo come processo deve essere inteso come una realtà che lega diversi sistemi di relazioni posti nella sezione centrale del continuum”.²⁸

²⁶ B. Baldi, Il federalismo fra disegno costituzionale e pratiche paracostituzionali: una comparazione tra Stati Uniti e Germania in: Istituzioni, amministrazione, politica. Analisi istituzionale e apparati amministrativi. A cura di Luca Lanza, Esi 2000, p 195-230

²⁷ Levi L., Montani G., Rossolillo F. Tre introduzioni al federalismo. Guida. 2005 p 78

²⁸ Friedrich, C., L’uomo, la comunità, l’ordine politico, Bologna, 2002, pag. 273

La visione processuale del federalismo di Friedrich richiede dunque che si guardi ad esso non come un modello statico di organizzazione caratterizzato da una divisione rigida di poteri tra i livelli di governo, ma piuttosto come il processo di federalizzazione di una comunità politica.²⁹

Per lui, infatti, il federalismo “appare essere il concetto più adatto per indicare il processo di federalizzazione di una comunità politica, vale a dire il processo attraverso il quale un certo numero di organizzazioni politiche separate, siano essi stati o altri tipi di associazioni, partecipa ad un accordo per trovare soluzioni, adottare politiche in modo concorde, prendere insieme decisioni riguardanti problemi comuni. O, in alternativa, il processo attraverso il quale una comunità politica precedentemente organizzata in modo unitario, si differenzia in un numero di comunità politiche separate e distinte, dà vita ad un nuovo assetto istituzionale nel quale le comunità differenziate, ora organizzate in modo separato, divengono in grado di risolvere autonomamente quei problemi che non sono più condivisi”.³⁰

Il federalismo, dunque, può derivare sia dal processo di integrazione sia dal processo di differenziazione.

Il processo di integrazione tende a limitare i poteri degli Stati membri evitando tendenze separatistiche, mentre con il processo di differenziazione si tenta di limitare il potere centrale per evitare il rischio di uno stato unitario.

Infatti, al “federalismo finalizzato alla aggregazione si aggiunge o si contrappone il federalismo finalizzato alla disaggregazione quando dalle autonomie che compongono lo Stato si passa alla loro autodeterminazione”.³¹

In alcuni casi, continua De Vergottini, il tentativo è semplicemente un allentamento dei vincoli imposti dallo stato centrale, mentre in altri casi la volontà è l’eliminazione del patto costituzionale che sta alla base della costituzione dello stato unitario.

Su questo argomento è molto importante il contributo della politologa italiana Sofia Ventura che esamina la distinzione tra i “federalismi per associazione” e i “federalismi per devoluzione” che considera processi *diversi ma entrambi percorribili*³².

²⁹ Vespaziani A. Federalismo. Lemma Treccani, 2003

³⁰ Traduzione in Bifulco R. “Le Regioni,” ed il Mulino, Bologna 2004 pag. 24

³¹ De Vergottini G., “Stati federali e Stati regionali”, in AA.VV. (a cura di S. GAMBINO), Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze, Rimini, 1998, pag. 51

³² Ventura S. (a cura di), Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa, il Mulino, Bologna, 2008

I federalismi per associazione, spiega Ventura, esprimono la volontà di territori separati ad unirsi in un unico Stato mediante un patto federale, mentre i federalismi per devoluzione nascono, al contrario, per separare ciò che era unito.

Esiste il rischio, tuttavia, nei federalismi per devoluzione, di importanti e continue spinte centrifughe verso governi periferici intorno ai quali si sono formati nuovi interessi istituzionali ed è al loro interno che è stato possibile rafforzare identità sub-statali.³³

Inoltre nell'ambito di un ordinamento federale o regionale possono verificarsi fasi oscillanti in cui prevale il ruolo dello Stato centrale o quello delle componenti autonome, come pure è possibile assistere a ridefinizioni delle sfere delle rispettive competenze.³⁴

Anche in passato, quando era prevalente un federalismo per associazione, sono infatti esistite tendenze alla separazione di unità statali preesistenti, ma questo fenomeno è diventato intenso soprattutto negli ultimi decenni in Europa.³⁵

Quello che emerge è che, soprattutto in relazione ai fenomeni attuali, il federalismo divisivo nasce sotto la spinta delle regioni più forti e ricche di uno Stato da tempo unitario, "che si ribellano al modello centralistico poiché ritengono insufficienti le politiche di decentramento a favore delle varie realtà locali (Municipi, Province, Regioni, enti intermedi) e pretendono forti autonomie e maggiori poteri locali, alleggerendo energicamente i vincoli di solidarietà territoriale con le regioni meno avanzate del paese. Oppure, all'estremo, in nome di una azione secessionista, separandosi dallo Stato unitario per dare origine a una nuova entità statale, o aderire a Stati vicini" (Costabile 2017).

In questa direzione, continua Costabile, possiamo interpretare il federalismo anche in ottica sociologica, osservando come sia collegato a due concetti fondamentali: il potere politico e il territorio.

Da questa angolazione di analisi, i caratteri della costruzione dello Stato (che poggia sempre, come spiega Weber (1999, vol.1°, p.53) sul monopolio della forza fisica legittima su un territorio e coloro che vi abitano), nella forma centrale o in quella federale, esprimono e riassumono le soluzioni trovate al problema di combinare la dimensione verticale (autorità) e la dimensione orizzontale (partecipazione, legittimazione, consenso) della politica con le relazioni sociali e con quelle territoriali (e di governare tutte le spinte ed i conflitti collegati a questi molteplici fattori).³⁶

³³ Ventura S. op. cit. , pp. 209-210.

³⁴ De Vergottini G., op, cit. pag. 44

³⁵ Costabile A. La federalizzazione degli stati unitari: una lettura sociologica. pp 30-50 In Fantozzi P. Mirabelli M. (a cura di)La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano. Franco Angeli. Milano. 2017

³⁶ Ibidem ivi

Per tale motivo il potere politico, allo scopo di legittimarsi, è sempre alla ricerca di efficaci canali per avvicinare la politica ai cittadini.

Tale prossimità si può realizzare anche in termini di autonomia locale.

Con riferimento al rapporto tra la questione centro-periferia e il federalismo, Elazar afferma che “Le comunità politiche federali sono tipicamente non centralizzate[...]

La non centralizzazione non è identica al decentramento, sebbene questo termine sia frequentemente ed erroneamente usato al suo posto per descrivere i sistemi federali. Il decentramento implica l'esistenza di un'autorità centrale, un governo centrale che può decentralizzarsi o ricentralizzarsi a proprio piacere. Nei sistemi decentralizzati la diffusione del potere è in realtà una concessione, non un diritto; e alla lunga viene solitamente considerata come tale.”³⁷

Centro e periferia sono, infatti, dimensioni costitutive del potere ed oggetto permanente di lotta e di mobilitazione politica e sociale “per la soluzione di complessi problemi, legati alla volontà di convivere in un comune spazio geografico e istituzionale –chiamato Stato- per aree geografiche caratterizzate da storie, economie, culture, dialetti, tradizioni assai differenziate (in presenza a volte, per giunta, di una sanguinosa scia di guerre del passato)”.³⁸

In particolare Urwin (1991) ci spiega che il rapporto centro-periferia si presenta in maniera differente in ogni nuovo stato in base a quanti e quali centri politici e quante e quali periferie esistevano in passato.

Da tale complessa realtà, nel corso del processo di unificazione, sono emerse strutture istituzionali monocefale (un solo centro indiscusso) o policefale (diversi centri), e differenti periferie.

Queste strutture sono il risultato di differenti esperienze nella costruzione dello Stato: la scelta federale o centralistica rappresenta, dunque, la soluzione data in ogni singolo paese alla questione del rapporto tra potere e territorio.

3) Modello federale e modello regionale a confronto

In questo quadro teorico appena delineato è importante collocare l'Italia e la Spagna che sono i due casi di studio oggetto della comparazione di questo lavoro.

³⁷ Elazar D.J., *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995 p 29

³⁸ Costabile A. *op cit* p 36

Nel corso della tesi, infatti, andremo ad analizzare l'impatto che le profonde trasformazioni economiche e politiche manifestatesi in questi anni di profonda crisi, hanno avuto sul processo di federalizzazione di questi due Stati.

La scelta della comparazione si è basata sulla considerazione che si tratta di due Stati composti nei quali, vale a dire, il potere e le competenze sono distribuite fra lo Stato centrale e gli enti territoriali.³⁹

È all'interno dello Stato composto che si tenta di distinguere fra Stati regionali e federali anche se il confronto si rileva un'operazione particolarmente complessa poiché non è semplice individuare nette differenze nei modelli.⁴⁰

Storicamente "lo Stato federale è prevalentemente il derivato di aggregazioni fra stati sovrani legati da vincoli di diritto internazionale. Diversamente, lo Stato regionale nasce col passaggio da forme di decentramento amministrativo a forma di riconoscimento di autonomia politica all'interno di stati unitari."⁴¹

La caratteristica del modello regionale sarebbe quella di prevedere uno Stato centrale che mantiene la sovranità e delle regioni il cui potere si configura come autonomia.

Secondo l'impostazione teorizzata da Ambrosini che considera la forma regionale come "tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale"⁴², nello Stato regionale "pur essendo dotate di diritti propri, le regioni non riescono ad assumere la qualità e dignità degli Stati membri di uno Stato federale [...]; d'altra parte, appunto perché dotate di diritti propri, si differenziano nettamente dalle consimili collettività territoriali (province o regioni), anche fortemente decentrate, degli Stati unitari". In quest'ultimo caso, in effetti, si realizzerebbe un semplice "decentramento autarchico" che "implica sempre [...] l'idea di trapasso, di trasferimento, di delegazione di poteri e implicitamente perciò della revocabilità di essi"; mentre, a proposito dello Stato regionale, "si deve invece parlare di autonomia, perché si tratta di riconoscimento o di conferimento irrevocabile di poteri in favore degli enti di cui trattasi, i quali così finiscono di essere dotati di poteri propri, di natura costituzionale, in quanto affermati in modo speciale dalla Costituzione e posti sotto la speciale garanzia di essa [...]. In questo sistema la regione ha anzitutto un diritto che può chiamarsi diritto dell'esistenza; diritto che non compete alle collettività consimili esistenti nel seno degli Stati unitari. Lo stesso è a dirsi della competenza".⁴³

³⁹ Temistocle M. Diritto costituzionale. Giuffrè. 2015

⁴⁰ Vandelli L. Regionalismo. Voce in Enciclopedia delle scienze sociali. Treccani.1997

⁴¹ De Vergottini, op, cit.pag.43

⁴² Ambrosini, G., Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale (1933), in Autonomia regionale e federalismo, Roma 1946.

⁴³ Ambrosini, G., L'ordinamento regionale, Bologna 1957. Pp5-7

Successivamente furono numerosi i giuristi a ricercare le caratteristiche che avrebbero permesso di distinguere lo Stato regionale dal federale, ma la ricerca, “alla luce della grandissima varietà di caratteri che le concrete esperienze andavano sviluppando, si è presentata assai travagliata”⁴⁴.

In questo senso è importante l’idea di Mortati secondo la quale le differenze tra Stato federale e Stato regionale “si esauriscono nella partecipazione al potere di revisione costituzionale, che è consentito agli Stati-membri e non alle regioni. Differenza, come si vede, troppo esigua per giustificare l’attribuzione di una qualifica statutale all’ente che sia in possesso di quel potere”⁴⁵

Attualmente, studiosi come De Vergottini (1998) ritengono che il modello federale e il modello regionale “sono riconducibili entrambi a una comune forma politico-istituzionale in cui lo Stato unitario ricomprende enti dotati di autonomia politica, autonomia che nelle forme storiche realizzate è quantitativamente minore nelle unità che compongono lo Stato abitualmente definito regionale.”⁴⁶

Uno Stato regionale deriverebbe, dunque, da Stati unitari centralizzati che hanno messo in atto processi di decentralizzazione dando vita ad entità politiche dotate di autonomia minore di quella degli stati membri dello Stato federale.

A tale proposito sembra opportuno aggiungere quanto sottolineato da Elazar che nel riferirsi a questi sistemi utilizza la generica espressione di “non centralizzati”: “Le comunità politiche federali sono tipicamente non centralizzate...La non centralizzazione non è identica al decentramento, sebbene questo termine sia frequentemente ed erroneamente usato al suo posto per descrivere i sistemi federali. Il decentramento implica l’esistenza di un’autorità centrale, un governo centrale che può decentralizzarsi o ricentralizzarsi a proprio piacere. Nei sistemi decentralizzati la diffusione del potere è in realtà una concessione, non un diritto; e alla lunga viene solitamente considerata come tale.”⁴⁷

I confini tra i due modelli, appaiono, dunque, sfumati ed incerti al punto che, secondo la dottrina italiana più recente, tra i due sistemi non esistano rilevanti differenze qualitative ma, piuttosto differenze quantitative, soprattutto relative alla quantità di competenze riconosciuto alle regioni.⁴⁸

⁴⁴Vandelli L. Regionalismo. Voce in Enciclopedia delle scienze sociali. Treccani.1997

⁴⁵ Mortati C., Istituzioni di diritto pubblico, Padova1957⁷, vol. II, pp. 801-802, e 1976⁹, vol. II, p. 1514

⁴⁶ De Vergottini G., “Stati federali e Stati regionali” op cit pag 53

⁴⁷ Elazar, op cit p 29

⁴⁸ Vespaziani A. Federalismo. Lemma Treccani, 2003

Se in tale impostazione si riconosce un fondo di verità è anche vero che il tentativo di distinguere un modello federale e un modello regionale, ha comunque portato alla possibilità di individuare caratteristiche costanti che si manifestano nei due modelli e che determinano l'esistenza di elementi di diversità.

Una prima differenziazione emerge con riferimento alla ripartizione delle competenze.

Mentre gli stati membri di una federazione tendono a mantenere tutte le funzioni tipiche di uno Stato – funzione legislativa, esecutiva e giudiziaria- e dispongono di una competenza generale, le regioni dispongono delle sole funzioni che vengono loro attribuite dallo Stato ed enumerate nella Costituzione.⁴⁹

Inoltre, mentre negli ordinamenti federali agli stati membri sono riconosciute competenze di tipo esclusivo, negli ordinamenti regionali nessun ambito è sottratto alla possibilità di un intervento statale.

Ciò lo possiamo osservare sia in Italia, dove la competenza legislativa delle regioni a statuto speciale è soggetta al limite dei principi generali dell'ordinamento, delle grandi riforme e degli obblighi internazionali, che in Spagna dato che la Costituzione riconosce al diritto statale carattere suppletivo nei confronti del diritto delle Comunità autonome.⁵⁰

Una seconda distinzione tra i due modelli, avviene in considerazione del fatto che la Costituzione federale è il solo tipo di Costituzione a prevedere la presenza della seconda camera rappresentativa delle autonomie territoriali.⁵¹

Negli stati regionali, infatti, la seconda Camera o non esiste proprio come in Portogallo o non è sufficientemente differenziata rispetto alla prima come in Italia e Spagna.⁵²

Un altro elemento riguarda il coinvolgimento degli Stati membri nel processo di revisione della Costituzione federale, sia nella fase dell'iniziativa che in quella dell'approvazione.

Mentre gli stati membri hanno l'obbligo di partecipare al procedimento di revisione della Costituzione, in modo da evitare che la federazione effettui modifici senza il consenso degli Stati membri, vi è la mancanza di un ruolo delle regioni nel processo di revisione della Costituzione.⁵³

Se da un lato la presenza di questi elementi permette una distinzione con gli Stati federali, dall'altro lato non garantisce un'uniformità nei modelli regionali.

⁴⁹ D'Atena A. L'Italia verso il federalismo. Giuffrè editore. Milano 2001

⁵⁰ Ibidem p 15

⁵¹ De Vergottini op cit p 52

⁵² D'Atena op cit pag 19

⁵³ Elazar J. in Exploring Federalism, 1987, p. 93 sostiene che "Un indicatore della permanenza del principio gerarchico negli ordinamenti regionali è la mancata partecipazione delle unità componenti al processo decisionale"

Esistono, infatti, diversi regionalismi derivanti da una diversificazione sia nella natura delle regioni – che possono essere semplici enti burocratici come in Gran Bretagna o enti territoriali dotati di autonomia amministrativa ma non legislativa come nell’esempio francese e portoghese - sia nei processi di regionalizzazione.⁵⁴

Con riferimento al processo di regionalizzazione, un aspetto che emerge dalla nostra comparazione è che mentre in Spagna si è trattato di un processo nato “dal basso”, dal momento che l’art 143 della costituzione spagnola prevede l’iniziativa delle comunità locali, in Italia la Costituzione, individuando ed enumerando le Regioni all’art 131, fa sì che il processo di regionalizzazione si configuri come un processo calato “dall’alto”.⁵⁵

Da ciò ne consegue il fatto che in Spagna la regionalizzazione non era imposta dalla Costituzione ma è derivata da processi volontari di auto identificazione delle Comunità, mentre in Italia è stata l’Assemblea costituente a stabilire la regionalizzazione del territorio nazionale.⁵⁶

Un elemento che, al contrario, accomuna Italia e Spagna è che, nonostante la differenza nei processi di regionalizzazione, in entrambi i contesti vengono rinvenute delle spinte di tipo centrifugo da parte delle regioni e delle comunità autonome che, chiedendo sempre maggiori competenze, cercano di rendersi sempre più autonome rispetto allo Stato centrale.

Come scrive Baldi, infatti, “il federalismo devolutivo, dunque, - che nasce in Belgio per poi applicarsi anche in Spagna, Regno Unito e Italia - diventa un principio istituzionale volto non solo ad unire entità statali distinte e separate, come da modello classico (coming together federalism), ma anche per “mantenere unite” le Regioni di uno Stato precedentemente unitario, organizzandole in forma federale (holding together federalism) come in risposta alla mobilitazione di alcune periferie che rivendicano una diversità etno-culturale, spesso intrecciata ad elementi socio-economici, rispetto al resto dello Stato.

Il federalismo devolutivo punta al riconoscimento di questa diversità attraverso la concessione di autonomia, cercando, al tempo stesso, di armonizzarla all’interno di una unità statale che viene preservata, sebbene riorganizzata in forma federale.”⁵⁷

Sia in Italia che in Spagna è, infatti, ancora in corso il dibattito sulla forma di stato che è messa in discussione dalle regioni più ricche dei due Stati.

⁵⁴ De Vergottini op cit p 53

⁵⁵ Sui diversi regionalismi, cfr De Vergottini. Op. cit. pag 53

⁵⁶ D’Atena op, cit pag 20

⁵⁷ Baldi B. Federalismo e secessionismi, «Le Istituzioni Del Federalismo», 2014, 4, pp. 965 e ss

È indubbio che ci troviamo davanti a due sistemi regionali fortemente decentrati, che presentano caratteristiche sia del modello regionale che del modello federale, e che per questo vengono definiti “a regionalismo forte”, “quasi federali” o “federo- regionali”.(Trujillo 1979; Russo A.M.2007)

Il dato che attualmente emerge, e che cercheremo di esaminare in questo lavoro di tesi, è il diffondersi di una tensione, più che tra federalismo/regionalismo, tra federalismo duale e federalismo cooperativo.

NOTE CONCLUSIVE

Al termine di questa ricostruzione, possiamo evidenziare un aspetto molto importante ai fini della nostra indagine.

Mentre il federalismo per associazione, che evidenziava la volontà di entità precedentemente separate di unirsi in uno Stato mediante un patto federale, era il modello tipico del *primo federalismo* (Costabile 2017); il federalismo divisivo, che al contrario nasceva dalla volontà di separare ciò che in precedenza era unito in uno Stato centralizzato, si afferma a partire dagli anni ottanta del Novecento ma è in questi ultimi anni che si intensifica.

Si potrebbe dire, da questo punto di vista, che si sta verificando l'emersione di nuove spinte federali, da parte delle regioni più forti e ricche di uno Stato da tempo unitario, che mettono in discussione il modello centralistico tramite la richiesta di più autonomia: quel federalismo per separazione (Ventura 2008) o holding together (Stepan 1998), sembra essere nuovamente alle porte.

Come abbiamo visto, nell'ambito di un ordinamento federale o regionale è possibile individuare fasi oscillanti in cui prevale il ruolo dello Stato centrale o quello delle componenti autonome.⁵⁸

Il processo di federalizzazione è, dunque, ancora oggi “in divenire” ed impatta con la coesistenza di due esigenze complementari: unità ed autonomia.

In tali ordinamenti emerge, dunque, la necessità di creare “un sistema, una rete di autonomie territoriali, la quale dia vita ad una pluralità di ordinamenti giuridici autonomi, ma tra di loro coordinati e comunicanti; policentrici ma integrati, che interagiscono reciprocamente al fine di assumere decisioni vincolanti per l'intero sistema”⁵⁹

⁵⁸ De Vergottini. Op. cit. p 43

⁵⁹ Rolla G. L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali, Milano, 2008 p 28

CAPITOLO 2

LA COSTRUZIONE DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI IN ITALIA E SPAGNA

L'obiettivo di questo capitolo è quello di ricostruire il quadro politico ed istituzionale del federalismo, soffermandoci sui percorsi di autonomia territoriale avvenuti in Italia e Spagna.

Si tratta di due Paesi che hanno conosciuto e affrontato la dittatura e il centralismo, il cui superamento è stato associato al riconoscimento dell'autonomia territoriale ritenuta d'ostacolo al ritorno di tendenze autoritarie .

Il decentramento e il consolidamento della democrazia sono stati due processi che hanno, quindi, proceduto in modo parallelo.

Analizzeremo, dunque, il percorso che ha portato alla decisione unitaria prima, al decentramento poi, fino alle più recenti spinte disgregative in favore dell'autonomia in Italia e dell'indipendenza in Spagna.

Queste spinte più recenti mostrano un profondo cambiamento nel rapporto tra politica ed economia in direzione di una economizzazione della politica che impatta sull'organizzazione territoriale dello Stato e, in particolare, nei rapporti tra il centro e le regioni.

1. Il caso italiano: da Stato unitario a Stato regionale

Prima dell'unità, l'Italia conosce una serie di statuti costituzionali preunitari.

Il primo fu la Costituzione siciliana del 1812, che si ispirava alla Costituzione di Cadice spagnola. Prevedeva la presenza di un parlamento bicamerale – composto dalla Camera dei Comuni e dalla camera dei Pari - che deteneva il potere legislativo, mentre il re deteneva il potere di veto sulle leggi parlamentari.¹

Questa costituzione restò in vigore fino al 1816 quando venne soppressa con la nascita del Regno delle due Sicilie.

¹ Ghisalberti C. Storia costituzionale d'Italia: 1848-1948, Laterza, 1991, p 11-12

Nel 1848 a seguito della primavera dei popoli, diversi stati italiani approvarono i propri statuti. Troviamo, infatti, quello del ducato di Parma, dello Stato della Chiesa, quello napoletano e quello Albertino in Piemonte, che Carlo Alberto di Savoia concesse a tutti i territori del regno d'Italia.²

Con lo Statuto albertino del 1848, tipica costituzione ottriata, ossia concessa dal sovrano, definito, nel Preambolo autografo dello stesso Carlo Alberto, "Legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della Monarchi", il sovrano aveva voluto dar vita ad una monarchia nella tutti gli altri poteri e tutti gli altri organi erano collocati in una posizione subalterna o, quanto meno, inferiore a quella del sovrano.³

Lo Statuto albertino restò in vigore per quasi cento anni e dava origine ad uno Stato unitario accentrato, basato sul principio di uniformità, che non riconosceva forme di autonomia regionale ma ripartiva il Regno solo in province e comuni che per anni svolsero solo limitate funzioni amministrative.⁴

Da un punto di vista istituzionale, lo Stato italiano nacque con la legge 17 marzo 1861 n.4671 con la quale "il re di Sardegna Vittorio Emanuele II assunse per sè e i suoi successori il titolo di re d'Italia."

È proprio in questo periodo che si inizia a discutere di regionalismo.

Già durante il periodo risorgimentale, si dibatteva tra la visione unitaria di Mazzini ed il "federalismo neoguelfo del Gioberti, quello liberale-moderato del Balbo e del d'Azeglio, democratico del Cattaneo, e repubblicano-rivoluzionario del Ferrari."⁵

All'indomani dell'unificazione, la scelta compiuta fu in favore del movimento unitario e accentratore perché, continua Morandi, "si comprese che un'amministrazione a base di autonomie locali di carattere democratico avrebbe seriamente intaccato la troppo recente unità nazionale. S'aggiunga che nel Mezzogiorno la mancanza di una solida struttura economico-borghese e la presenza d'una burocrazia ancora borbonica, rendevano indispensabile una amministrazione centralizzata."

Questa scelta segna la fine della possibilità di mettere in atto un processo federale ma lo stesso Mazzini (1831) ipotizzò la presenza delle Regioni.

Nell'articolo "Dell'Unità Italiana" pubblicato nel 1861 sull'ultimo numero de "La giovine Italia" Mazzini sottolineava le "inscindibili esigenze dell'unità politica e dell'autogoverno

²² Ghisalberti C. op cit. pag 28-29

³ Camera dei Deputati. Portale storico. Lo Statuto albertino. Su storia.camera.it 2011

⁴ De Marco E. Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma. Rivista AIC N°: 2/2015

⁵ Morandi C. Federalismo. In Enciclopedia Italiana. 1932

popolare”⁶: “Io vorrei – scrive – che [...] non rimanessero che solo tre unità politico-amministrative: il Comune, unità primordiale, la Nazione, fine e missione di quante generazioni vissero, vivono e vivranno tra i confini assegnati visibilmente da Dio ad un Popolo, e la Regione zona intermedia indispensabile tra la Nazione ed i Comuni, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti, e dal predominio per le attitudini agricole, industriali o marittime.”

Fu in tale clima che il 31 marzo del 1861 il ministro dell’Interno Minghetti presentò due disegni di legge, uno dei quali volto all’istituzione delle Regioni intese come enti “autarchici” cioè enti che potevano agire per perseguire fini compatibili con quelli statali.⁷

L’opposizione parlamentare, ritenendole pericolose per l’unità statale tanto faticosamente ottenuta, non permise la trasformazione in legge di questo progetto.⁸

La scelta finale fu per l’affermazione del modello centralistico, normato dalla Legge 20 Marzo 1865 n. 2248 che disciplinava l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia ed era caratterizzato dal fatto che accanto agli organi locali esisteva sempre un organo statale che li controllava e indirizzava.⁹

La scelta centralistica si basava sulla convinzione che per superare le diversità regionali fossero sufficienti “buone leggi” senza la necessità di riconoscere l’autonomia dei diversi territori.¹⁰

Si ritenne, infatti, continua Rolla, che “il riconoscimento di autonomie territoriali sarebbe stato pericoloso per il consolidamento dell’unificazione politica dell’Italia, avrebbe alimentato la nascita di tendenze centrifughe, favorite dall’assenza di una coscienza nazionale”.

A tal proposito Segatori scrive “oltre all’insofferenza dei circoli autonomistici lombardi e toscani, alimentati da intellettuali assai vivaci, gli elementi che pesavano di più erano il sentimento di estraneità e la resistenza del Sud, ancora sottoposto ad uno sfruttamento agrario pre e paleo-capitalistico, che si traducevano tra l’altro nella diffusione di un fenomeno etichettato troppo semplicisticamente come brigantaggio, unitamente all’opposizione di una potenza ideologica ed internazionalmente sostenuta come la Chiesa romana, divenuta particolarmente ostile per la perdita del potere temporale.”¹¹

⁶ Ragionieri E. *Politica e amministrazione nello Stato unitario* Fondazione Istituto Gramsci. Anno 1, No. 3 (Apr. - Jun., 1960), pp. 472-512. Cit p 76

⁷ Martines T. *Diritto costituzionale*. Giuffrè. 2015 p 202

⁸ Virga P. *Diritto Costituzionale*. Giuffrè 1979

⁹ De Marco E. *op cit* p 4

¹⁰ Rolla G. *L’evoluzione del principio unitario dall’unificazione alla repubblica*. Quaderni regionali. 2011. Pagg 913-933

¹¹ Segatori R. *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*. In *Istituzioni del federalismo*. N 5/6 2010. Pag 438

Un'altra spiegazione del processo di centralizzazione si deve al politologo Daniel Ziblatt, che in un suo lavoro del 2006 lega la scelta del modello accentrato alla debolezza strutturale degli apparati politico-burocratici dei vecchi regimi del Centro-Sud del Paese.¹²

Le proposte regionaliste, dunque, furono molto circoscritte e bisogna attendere il Regio decreto n.1319 del 1921 che istituì una commissione consultiva al fine di valutare la possibilità di concedere al Trentino Alto Adige e al Venezia Giulia, una autonomia regionale.¹³

È solo dopo la prima guerra mondiale, dunque, che si riprese a dibattere del regionalismo con il progetto di Luigi Sturzo che pose l'idea regionale al centro del programma politico del Partito Popolare Italiano da lui fondato.

In uno scritto di Luigi Sturzo intitolato "La Regione della Nazione", a tal proposito si legge: "La Regione in Italia è un fatto geografico, etnografico, economico e storico, che nessuno potrà mai negare. Se la soluzione unitaria fu una scelta politica, non poteva cancellare né cancellò mai la Regione italiana,... la Regione dopo un secolo di unitarismo, uniformismo, e burocratismo statale, è tornata a riprendere di colpo il posto che le fu negato al momento di creare lo stato italiano".¹⁴

Per il partito di Don Sturzo, in particolare, le Regioni potevano essere la soluzione ai problemi dei territori poiché gli "interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, solamente nelle autonomie regionali e nel decentramento amministrativo possono trovare le garanzie sufficienti ed il necessario incremento per la soluzione del grave problema meridionale, che deve essere finalmente affrontato e risolto come problema nazionale".¹⁵

Con l'avvento del regime fascista nel 1925, le amministrazioni locali persero anche quel poco di autonomia che avevano acquisito negli anni precedenti, in un quadro di accentuata centralizzazione di tutto l'apparato pubblico (legge 4 febbraio 1926, n. 237 e decreto legge 3 settembre 1926, n. 1910).¹⁶

Quando il 25 luglio 1943 Mussolini perse il potere, il re Vittorio Emanuele III incaricò Badoglio di presiedere un governo provvisorio, il cosiddetto "regime transitorio" che durò cinque anni e terminò con l'entrata in vigore della nuova Costituzione.¹⁷

¹² Ziblatt D. Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism, Princeton University Press, Princeton. . (2006),

¹³ Rolla G. op cit p 4

¹⁴ Lo scritto è inserito in Antonietti N., De Siervo U. e Malgeri F (a cura di) "I Cattolici Democratici e la Costituzione" Il Mulino tomo III, 1998 pagg.1174 ss.

¹⁵ Sturzo L., La Regione nella Nazione, Bologna, Zanichelli, 1974, p. 111.

¹⁶ De Marco E. op.cit p 6

¹⁷ Martines T. op.cit p127

Durante questo periodo, per l'esistenza di istanze regionalistiche fin dalla formazione dell'unità italiana e come reazione verso la ideologia unificante ed accentratrice del fascismo, si iniziò a contestare la centralizzazione statale in favore di un orientamento diretto ad istituire un maggior decentramento¹⁸.

Ed infatti, nei lavori dell'Assemblea costituente del 1946-1947, la maggioranza dei costituenti era concorde sul mantenimento del principio della unitarietà dello Stato ma anche sul riconoscimento di forme di autonomia, ritenendo "che un più esteso e rafforzato pluralismo territoriale avrebbe costituito un serio baluardo all'eventuale ritorno di tentazioni dittatoriali"¹⁹.

1.1. Lo Stato regionale nella Costituzione del 1948

La scelta finale compiuta dall'Assemblea costituente, è andata nella direzione di configurare un'organizzazione dello Stato in cui la tutela dell'unità politica e il rispetto delle autonomie regionali e locali si doveva realizzare contestualmente.²⁰

Nonostante il timore per alcune tendenze separatiste e la preoccupazione per i difficili problemi sociali ed economici della ricostruzione, i costituenti ritennero che attribuire poteri alle comunità regionali avrebbe ridotto la possibilità di movimenti antiunitari.²¹

I costituenti hanno optato, così, per uno Stato unitario a base regionale, dando vita "ad un nuovo prototipo di Stato unitario: un assetto istituzionale "intermedio" tra lo Stato federale e l'ordinamento unitario accentrato".²²

La Costituzione - approvata Il 22 Dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948 - sottolinea la natura unitaria ed indivisibile dell'ordinamento statale e, al tempo stesso, riconosce e promuove le autonomie locali (art. 5 CI) al punto da dedicare il titolo V della parte seconda a regioni, province e comuni.

Erano stati previsti due tipi di regioni, quelle a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia) sottoposte ad un trattamento differenziato in considerazione di peculiarità di ordine geografico o etnico-linguistico, e quelle a statuto ordinario.

¹⁸ De Vergottini op.cit. p 54

¹⁹ Bifulco R. op cit. p 10

²⁰ Rolla G. op cit p 5

²¹ Rolla G. Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni, Milano, 1979,17 ss

²² Volpi M., Le forme di Stato, in Morbidelli G.,Pegoraro L.,Reposo A.,Volpi M (a cura di) Diritto costituzionale italiano e comparato, Bologna,1995, 387 ss.

Non mancarono, ovviamente, critiche a questo modello sia perché fu ritenuto “deludente” il livello di autonomia, soprattutto in relazione a quanto dichiarato nell’art 5, sia per il ritardo con cui si è data attuazione alle Regioni²³.

Con riferimento alla prima critica, si possono evidenziare diversi aspetti.

Si può pensare, come evidenzia Groppi (2015), al fatto che la potestà legislativa riconosciuta alle regioni dall’art.117 era di tipo unicamente concorrente, nel senso che le norme di principio, vincolanti per le regioni, venivano dettate dallo Stato.

La Costituzione, infatti, attribuiva determinate competenze alle regioni e lasciava quelle non assegnate allo Stato centrale che sulle competenze attribuite alle regioni, poteva svolgere una *funzione statale di indirizzo e coordinamento* (art. 118 della Costituzione, così come approvato dall’Assemblea costituente).

Inoltre, continua Groppi, erano previsti controlli preventivi di legittimità e di merito sugli atti regionali sia amministrativi che legislativi e le leggi regionali potevano anche essere impugnate dal governo di fronte alla Corte costituzionale.

A ciò si aggiunga che la legge elettorale regionale è deliberata dal parlamento dello Stato, che la finanza regionale è derivata da quella statale, e la limitata partecipazione delle regioni alle funzioni dello Stato centrale.²⁴

Le regioni, sebbene partecipino con propri delegati alla elezione del capo dello Stato, abbiano iniziativa legislativa e possano promuovere referendum, non sono presenti in modo istituzionalizzato nel parlamento.²⁵

L’art 57 della Costituzione, infatti, fa riferimento ad un Senato “eletto su base regionale” e ciò è diverso dall’essere una vera e propria “camera rappresentativa delle regioni”.²⁶

Per quanto riguarda, invece, la critica alla lentezza con cui si è data attuazione all’ordinamento regionale, effettivamente, erano stati adottati dall’Assemblea costituente gli statuti delle sole regioni ad autonomia speciale, mentre le regioni a statuto ordinario hanno iniziato a funzionare soltanto negli anni settanta.

L’inattuazione del dettato costituzionale fino al 1970 ha conseguenze rilevanti che si proiettano fino ai nostri giorni, poiché “si determina, infatti, il radicamento di un assetto istituzionale e di un sistema politico-partitico di stampo accentrato che si rivelerà assai

²³ Groppi T. L’evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz’anima? In *Federalismi*. 21 febbraio 2007 pag 40

²⁴ *Ibidem* Ivi

²⁵ De Vergottini op cit p 54

²⁶ D’Atena, op cit pag 19

arduo da smantellare anche quando il mutato clima internazionale consentirà infine l'attuazione del disegno regionale.”.²⁷

È nel Giugno del 1970 che furono formati i primi Consigli delle Regioni ordinarie e solo l'anno successivo vennero elaborati e approvati gli statuti propri di ogni Regione.

Il processo di attuazione dell'ordinamento regionale si ha con la legge 22 luglio 1975, n. 382 e il d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, che danno vita ad un primo trasferimento di competenze dallo Stato alle regioni ordinarie e, successivamente, con il dlgs 616/1977 che trasferisce le funzioni per settori di materie.

L'istituzione delle regioni, avvenuta a conclusione del boom economico che aveva al tempo stesso modernizzato il Paese e riproposto il divario tra Nord e Sud, “si è caratterizzata fin dall'inizio per la conflittualità infraregionale, per la scarsità dei poteri dei nuovi enti regionali, per l'incapacità di produrre effetti unificanti nel Paese in termini di crescita della democrazia e del buon governo”.²⁸

Come sottolinea anche Tania Groppi, tra gli anni Settanta e Ottanta, la debolezza delle regioni e la mancanza di meccanismi di partecipazione alle funzioni statali hanno dato luogo a un sistema a netta prevalenza dello Stato centrale.

In definitiva non soltanto le regioni non sono state un veicolo per la riforma dello Stato ma non si sono neanche dimostrate in grado di perseguire proprie politiche.²⁹

Si tenta per questo di coinvolgere maggiormente le regioni e così, con la legge 23 agosto 1988 n. 400, si istituzionalizza la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le regioni con compiti di “*informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia*”.

Importante per il rafforzamento del principio di cooperazione è stata anche la giurisprudenza della Corte costituzionale durante gli anni ottanta, che ha optato appunto, per la *prevalenza del principio Cooperativo* tra le competenze statali e regionali, attraverso il ricorso ad intese, consultazioni, richieste di parere, informazione.³⁰

Bisogna attendere gli anni Novanta per rintracciare una nuova spinta in favore del regionalismo.

²⁷ Groppi T op cit pag 42

²⁸ Fantozzi P. La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano. Franco Angeli. 2017 pag. 20

²⁹ Groppi T. op cit p 43ss

³⁰ De Vergottini op cit p 55 ss

1.2 Da uno stato regionale alla riforma del titolo V: verso uno Stato federale?

Agli inizi degli anni 90 fece la sua comparsa sulla scena politica un nuovo partito, la Lega Nord, che pose l'autonomia territoriale al centro del suo programma politico.

La Lega Nord, infatti, si fece portavoce delle istanze di autogoverno delle Regioni del Nord- soprattutto di Lombardia e Veneto- istanze tutte bocciate dalla Corte Costituzionale che ha sempre bloccato la possibilità di sottoporre a referendum regionale consultivo i disegni regionali di legge costituzionale volti a modificare la Costituzione in senso autonomistico.³¹

La questione regionale fu così portata davanti l'opinione pubblica e si iniziò ad affermare la volontà di superare l'impostazione centralistica a vantaggio di una federalizzazione dello Stato, attraverso una profonda modifica della costituzione.³²

È interessante sottolineare come il tema del regionalismo si sia imposto – scrive D'Atena - con la “devastante crisi che ha scosso dalle fondamenta il sistema dei partiti.”

“Questa crisi”, continua, “ha provocato la dissoluzione di gran parte dei soggetti politici preesistenti, favorendo l'emersione di formazioni dal forte radicamento locale, le quali, non a caso, sono state in prima linea nel pretendere il superamento del centralismo precedente”,³³.

È in questo contesto che si è avviato il processo federale.

Dopo due tentativi di revisione costituzionale falliti (1992 e 1993), con la legge 15 marzo 1997 n. 59 (la c.d. Bassanini I) si trasferiscono alle regioni gran parte delle funzioni amministrative.

Questa spinta verso l'autonomia si è rafforzata quando, con la Legge costituzionale 24 gennaio 1997 n.1, venne istituita una “commissione parlamentare per le riforme costituzionali” con il compito di elaborare un progetto di riforma della seconda parte della Costituzione.

La commissione presieduta da Massimo D'Alema, nel novembre 1997 presentò una relazione preparatoria al Parlamento che prevedeva un'importante serie di modifiche.

Il contenuto del progetto, sul quale non si raggiunse l'accordo politico, fu successivamente ripreso nella Legge costituzionale n.3 del 2001 con la quale si è riformato il Titolo V della Cost.³⁴

³¹ Il riferimento è alla sentenza 70/1992 alla quale ne seguirono altre come verrà approfondito nel cap 5 del presente lavoro

³² De Vergottini op cit p 57

³³ D'Atena op cit p 49

³⁴ Bifulco R. Le Regioni, ed il Mulino, Bologna 2004 pag, 19

La riforma costituzionale del 2001, la riforma più rilevante elaborata nel corso della Repubblica italiana, nonostante fosse il frutto di negoziazioni politiche iniziate nel 1997, fu approvata dalla sola maggioranza di centro sinistra senza il consenso dell'opposizione di centro destra.³⁵

Questa circostanza portò all'indizione di un referendum volto a chiedere al corpo elettorale se volesse o rigettasse la legge approvata e sebbene l'affluenza fu scarsa, la maggioranza dei votanti si dichiarò a favore della legge costituzionale.³⁶

Con la Legge costituzionale 1 del 1999, completata con la Legge costituzionale 3/2001, si riformò la parte II del Titolo V della Costituzione con l'obiettivo di sostituire il regionalismo con un "assetto di tipo federale".³⁷

Con la riforma avvenne la costituzionalizzazione del rafforzamento dell'autonomia regionale, necessaria per ripensare i rapporti tra centro e periferia e per porre fine all'invasione delle periferie da parte del centro.³⁸

Tre le modifiche introdotte, le più significative attengono al riconoscimento della piena autonomia statutaria delle regioni, all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente di Regione, e alla modifica nel riparto delle competenze tra Stato e regioni.

L'art. 116.3 prevede, inoltre, che le regioni possano attrarre a sé sia materie facenti parte delle competenze esclusive dello Stato – anche se a determinate condizioni e seguendo un particolare procedimento – sia tutte le competenze di legislazione concorrente.

Guardando alla Costituzione spagnola si è introdotto, infatti, un meccanismo di attuazione del regionalismo chiamato anche "regionalismo asimmetrico" o "asimmetria dispositiva"³⁹, in base al quale si dà alle regioni ordinarie che lo desiderano la possibilità di ampliare le loro competenze legislative stabilite nell'articolo 117.

Di grande rilievo è l'introduzione del principio di sussidiarietà vale a dire il principio in base al quale le funzioni pubbliche devono essere svolte dagli enti più vicini ai cittadini, affidandone l'attribuzione ai livelli superiori di governo solo se i livelli inferiori non sono in grado di adempiervi.

Ed infatti l'art.114, volutamente in questo ordine, indica che "la Repubblica italiana è composta da: Comuni, Città, Province, Regioni e Stato, ancorché a tale equiordinazione

³⁵ Groppi T. op cit p 48

³⁶ Al referendum del 7 ottobre 2001 partecipò il 34,1 % degli aventi diritto al voto e votarono sì il 64,2%.

³⁷ D'Atena.op cit p71

³⁸ Chiodo E. Nicoletta. Federalismo, governi locali, qualità della democrazia. In -Fantozzi P. Mirabelli M. (a cura di)La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano. Franco Angeli. Milano. 2017

³⁹ Russo A.M., Pluralismo territoriale e integrazione europea. Asimmetria e relazionalità nello stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia), Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 1-292,pagg 178 ss.

dei 'soggetti autonomi della Repubblica' non corrisponda una pari forza giuridica nella potestà normativa agli stessi conferita".⁴⁰

La riforma, con l'intento di responsabilizzare le regioni, ha delineato un modello di "federalismo fiscale" previsto nell'art 119 della Costituzione, secondo il quale ogni livello di governo si procura autonomamente, mediante tributi propri, le risorse necessarie all'esercizio delle proprie competenze, salvo restando il compito dello Stato di predisporre interventi perequativi per riequilibrare eventuali situazioni di vantaggio o svantaggio delle singole regioni.⁴¹

È solo nel 2009 che viene approvata la legge delega 42/ 2009, meglio nota come Legge Calderoli, di attuazione dell'art. 119 del Titolo V della Costituzione, come riscritto nel 2001, prevedendo criteri che il governo dovrà rispettare per dar vita al sistema di federalismo fiscale.

Sebbene in questo lavoro non sia possibile approfondire tutte le modifiche introdotte dalla riforma del titolo V, è importante sottolineare come abbia indotto ad un "ripensamento complessivo dell'intero sistema dei rapporti tra gli enti territoriali".⁴²

La dottrina ha evidenziato fin da subito anche le lacune della riforma, in particolare con riferimento alla mancata riorganizzazione del bicameralismo in senso territoriale.⁴³

Con la riforma, infatti, non venne realizzata la trasformazione del Senato in una camera di rappresentanza territoriale e non venne costituzionalizzata la conferenza Stato - regioni.

La riforma, dunque, sembrerebbe garantire un aumento dell'autonomia territoriale senza realizzare una vera e propria federalizzazione dello Stato, continuando nei fatti a prevalere l'assetto regionale.

Ciò è dipeso molto dal comportamento del legislatore che ha agito attraverso tre modalità: "continuando a legiferare come se la riforma non esistesse; approvando la legge La Loggia che ha contribuito ad una lettura riduttiva della riforma; non approvando norme necessarie all'attuazione della riforma, specialmente con riferimento all' autonomia finanziaria".⁴⁴

A seguito delle elezioni politiche del 2006 che videro la vittoria del centro-destra, il nuovo governo che aveva bocciato la riforma del Titolo V, cercò di modificarla elaborando una

⁴⁰ Gambino S. Riorganizzazione territoriale dello stato e principio di sussidiarietà tra riforme costituzionali e legislative. Il caso italiano in prospettiva comparatistica. Federalismi 31 maggio 2006

⁴¹ D'Atena op cit p 225

⁴² D'Atena A. Intervento in Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Berti G.- De Martin G.C. (a cura), Luiss, Roma 2002, 303.

⁴³ Antonini L., Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale. Soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori, in Federalismi.it, 2003

⁴⁴ Groppi T. L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima? In Federalismi. 21 febbraio 2007

nuova riforma, conosciuta come “devolution”, nella quale era riconosciuta una importanza centrale alle disposizioni concernenti le Regioni.⁴⁵

Il testo dopo essere stato approvato in via definitiva dalle Camere, fu sottoposto a referendum e bocciata con il 62,3% di no.

Le ragioni del fallimento della riforma costituzionale, spiega Olivetti, sono molteplici. Sicuramente un aspetto sostanziale è legato alla considerazione che “Lo slogan della devolution nasceva come programma della Lega Nord, [...] E come tutte le proposte politiche della Lega Nord esso nasceva con una connotazione in qualche modo ostile alle Regioni dell'Italia centrale e meridionale”.⁴⁶

Il dibattito sul regionalismo non si è, comunque, esaurito e dieci anni dopo si è verificato un nuovo tentativo di riforma costituzionale - la cd riforma Renzi-Boschi - che prevedeva una modifica del titolo V ma che fu bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016.

Alla luce del percorso che ha compiuto il regionalismo in questi diciassette anni, quello che sembra e che è stato confermato anche dai soggetti intervistati nella nostra indagine, è che la volontà federale, nei fatti, non si sia realizzata.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal Partito Popolare italiano, il regionalismo non ha contribuito alla risoluzione della questione meridionale, anzi, dopo più di 40 anni è ancora presente un profondo squilibrio che divide le Regioni del Nord da quelle del Sud.

In tutti questi anni, in altre parole, si è registrata “una sostanziale istituzionalizzazione del divario Nord-Sud, che ha teso a rendere permanente il bisogno di soluzioni centralistiche anziché federali”⁴⁷

Questo gap non solo ha persistito ma ha invertito le priorità geopolitiche del paese, generando lo sviluppo di una “questione settentrionale:” i sostenitori del federalismo amministrativo e fiscale richiedono “giustizia per il Nord”, attraverso una maggiore autonomia territoriale - soprattutto fiscale ed economica - che permetta una distribuzione delle risorse nelle aree del paese che tenga conto del reddito prodotto da ciascun territori e il credito di ogni Regione nei confronti delle altre⁴⁸

⁴⁵ Olivetti M. Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionale in Italia. Cuestiones constitucionales. n.18. 2008

⁴⁶ Olivetti M. op cit. p 35

⁴⁷ Fantozzi P. Una ricerca sul federalismo in itinere. in Fantozzi P. Mirabelli M. (a cura di)La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano. Franco Angeli. Milano. 2017 p 15

⁴⁸ Gardini G. op.cit. pag 38 ss

2. Lo Stato delle autonomie spagnolo.

Come l'Italia, anche la Spagna è un esempio di passaggio da uno Stato centralizzato ad uno Stato caratterizzato da una decentralizzazione del potere che si è progressivamente evoluta al punto che alcuni autori lo definiscono uno Stato "federo-regional" (Trujillo 1979), "quasi federale" (Eliseo Aja 1999), "semifederale, semiregionale o semicentralizzato" (Munoz Machado 1979).

La questione relazionata al problema dell'organizzazione del potere è stato uno dei temi centrali nell'agenda politica spagnola durante tutto il XX° secolo e, nonostante l'approvazione della Costituzione del 1978, continua ad essere messa in discussione.

In realtà, il processo di decentralizzazione politica che si è realizzato dal 1978 ad oggi, è stato un risultato di grande successo come confermato da tutti gli intervistati, dal momento che lo Stato Spagnolo è passato dall'essere uno dei più centralizzati ad uno dei più decentrati d'Europa.⁴⁹

La Spagna era un Paese con una forte esperienza centralistica e scarsa esperienza di autogoverno, per cui il decentramento rappresentava un'incognita ma allo stesso tempo l'unica soluzione in grado di rispondere a due obiettivi fondamentali.

Il primo era trovare una ragionevole soluzione al *problema nazionale*, vale a dire al problema dell'integrazione territoriale della Catalogna, dei Paesi Baschi e anche se in misura minore della Galicia, nei quali era presente un sentimento regionalista/nazionalista.⁵⁰

Attraverso la decentralizzazione, per tanto, si permetteva a questi territori, pur restando all'interno della nazione spagnola, di mantenere la propria specialità (di lingua, storia, cultura, ecc) .

In questa direzione fondamentale è l'articolo 2, in base al quale "La Costituzione si fonda sull'unità indissolubile della Nazione spagnola patria comune ed indivisibile di tutti gli spagnoli, riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono, nonché la solidarietà fra tutte queste."

Il secondo obiettivo era quello di superare il forte centralismo che aveva caratterizzato gli anni della dittatura Franchista a favore di un decentramento che, nell'idea comune, si associava all'esistenza della democrazia.

⁴⁹ Gambino S. Regionalismi e statuti: le riforme in Spagna e in Italia. Giuffrè. 2008

⁵⁰ Blanco Valdès R. La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile. In federalismi.it 2008

Il politologo spagnolo Juan Linz ha scritto, infatti, che la transizione spagnola in realtà ha compreso due transizioni: da regime totalitario a sistema democratico e da Stato centralista a Stato decentrato.⁵¹

Inizia, dunque, un cammino che vede procedere di pari passo la volontà di democratizzazione e un processo di decentralizzazione politica.

In realtà la volontà di decentrare non era nuova in Spagna se pensiamo che si ebbe già un primo tentativo durante la Seconda Repubblica che fu troncato dalla guerra civile del 1936.⁵²

Per tali ragioni se da un lato fu abbastanza semplice la negoziazione su quello che non si doveva più essere - e cioè uno Stato centrale e dittatoriale - e su quello verso cui si doveva andare - cioè uno Stato democratico⁵³ - dall'altro lato ogni partito - soprattutto Alianza Popular e i partiti nazionalisti catalani e baschi⁵⁴ - aveva una propria preferenza sull'organizzazione territoriale dello Stato e sul tipo di decentralizzazione da adottare.

Per questo motivo la Costituzione non stabilisce un modello "autonomico" definito e chiuso ma "il disegno di decentramento territoriale del potere contenuto nella Costituzione spagnola ha un carattere sostanzialmente aperto."⁵⁵

La scelta finale è andata, dunque, nella direzione di "dejar abierta al futuro la concreción de los principios básicos de la autonomía, únicos en los que se llegó a un acuerdo".⁵⁶

Quello che si realizzato è un testo costituzionale, vale a dire, "che opta per un sistema aperto, che ha sostanzialmente deconstituzionalizzato l'ordinamento delle Comunità autonome, affidando alla fase di attuazione costituzionale la determinazione concreta

⁵¹ Juan Linz. «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías». En *La España de las Autonomías*, ed. Fernando Fernández Rodríguez. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. 1985

⁵² Rolla G. La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola. *Le Istituzioni del Federalismo* 5.2005

⁵³ Blanco Valdès R. La seconda decentralizzazione spagnola.. op.cit pag 408

⁵⁴ A seguito delle elezioni del 15 giugno 1977, le prime celebrate durante la transizione verso la democrazia, si delineò un sistema partitico bilaterale, caratterizzato, infatti, dalla presenza di due formazioni politiche: la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

Nello specifico la UCD che si poneva come "centro" ideologico, era, più che un partito, una coalizione elettorale molto eterogenea, alla cui destra, vi era il partito conservatore Alianza Popular.

Il secondo partito principale, il PSOE fondato nel 1879 da Pablo Iglesias, si definì come un partito composto dalla classe operaia, socialista e marxista, aveva alla sua sinistra il PCE.

Le elezioni, tuttavia, mostrarono anche la presenza di partiti nazionalisti e regionalisti che ottennero un appoggio elettorale significativo,.

La forza di questi partiti si intensificò nelle successive elezioni del 1979, al punto che entrarono nel Congresso dei Deputati rappresentati della coalizione *Convergencia i Unió* e del *Partido Nacionalista Vasco*.

Sulla questione cfr. Ramon Montero J. Vent'anni di elezioni democratiche in Spagna. (1977-1996) in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 36, 1996, pp. 75-129.

⁵⁵. Esperienza e prospettive del regionalismo in Spagna. Centro di ricerca sui sistemi Costituzionali comparati. 2005 p 2

⁵⁶ Aja E. *El Estado autonómico*, cit., p. 49

dell'organizzazione decentrata e la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali.⁵⁷

La costituzione spagnola (d'ora in avanti CE), riconosce, come detto precedentemente, il "derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones" che fanno parte della nazione spagnola, ma né le definisce né le distingue - a differenza della Costituzione italiana che indica quali sono le regioni che compongono lo Stato - "limitandosi ad indicare le due diverse vie attraverso le quali le CCAA possono, se vogliono, acconsentire all'autonomia politica e organizzarsi in Comunità Autonome, oppure le competenze alle quali le comunità autonome una volta costituite possono accedere".⁵⁸

La prima via, prevista dall'art 143 della CE, prevede che "las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas".

Seguendo questo procedimento di accesso graduale all'autonomia, alla comunità autonoma (CA) vengono riconosciute inizialmente le sole competenze ordinarie stabilite dall'articolo 148 e solo dopo cinque anni viene riconosciuta la possibilità di ampliare le proprie competenze, nell'ambito stabilito dall'articolo 149, attraverso una riforma statutaria e considerando che per il trapasso delle competenze contano molto le negoziazioni con il governo centrale.⁵⁹

La seconda modalità per ottenere l'autonomia fa riferimento all'art 151 CE in base al quale i territori che avessero espresso parere positivo nel referendum relativo ai progetti di Statuto e fossero dotati di regimi autonomistici provvisori (disposizione che si riferiva, senza citarle, alle quattro province galiziane, alle tre basche e alle quattro catalane)⁶⁰, avrebbero potuto accedere direttamente a una autonomia piena.

Tenendo in considerazione il modo per accedere all'autonomia, il livello competenziale iniziale di ogni CA e il procedimento di elaborazione dello Statuto, ci dice Eliseo Aja che si possono distinguere due tipi di CA.⁶¹

Esistono dunque, continua Aja, le CCAA "storiche" e cioè Catalunya, Paesi Baschi e Galizia che hanno acceduto all'autonomia seguendo la procedura "rafforzata" descritta dall'art.151 CE e le altre CCAA che, invece, accedettero seguendo il procedimento "ordinario" dell'art.143.

⁵⁷ Rolla G: op cit p 802

⁵⁸ Girón Reguera E op cit 2 ss

⁵⁹ Ibidem Ivi

⁶⁰ Blanco Valdés op cit p 410 ss

⁶¹ Aja E. Estado autonomico y reforma federal. Alianza Editorial pag 53

Da questo momento e fino alle elezioni autonome del 1983, le CCAA “prendono forma”, approvando i differenti statuti di autonomia e gettando le basi politico amministrative.⁶²

Alla fine, tra il 1979 e il 1983, si vennero a costituire 17 CCAA, quindici di regime comune e due di regime forale (Paesi Baschi e Navarra): nel corso degli anni ottanta, lo Stato Autonomico si istituzionalizza, e le CCAA “centraron su actividad en la elaboración de leyes institucionales, en la recepción de competencias y de los trasposos de lo servicios del Estado y en construir su propia administración.”⁶³

Una straordinaria importanza li ebbero gli Accordi Autonomici del 31 luglio del 1981, sottoscritti dal Governo insieme al partito “Unión de Centro Democrático” (UCD) e al “Partido Socialista Obrero Español”(PSOE), con i quali si approvò la mappa autonoma, si adottò il calendario per l’elaborazione ed approvazione degli Statuti di Autonomia, si definirono le competenze delle Comunità Autonome, gli organi rappresentativi e di governo delle stesse ed il calendario per il trasferimento di competenze da parte dello Stato⁶⁴.

Con gli Accordi Autonomici del 1992 - sottoscritti tra il PSOE e il “Partido Popular” (PP), inizia il processo di trasferimento competenziale per le CCAA che avevano seguito il procedimento descritto dall’art 143.⁶⁵

Con i successivi Accordi del 2002, si è poi raggiunta una sostanziale equiparazione tra le competenze delle comunità ordinarie e quelle delle comunità di primo grado⁶⁶.

Da questo momento il dibattito sulla direzione dello Stato autonomico si intensifica e nel 2006 si procede con le riforme statutarie, intese come tentativo di riconoscimento delle differenze, i cosiddetti “hechos diferenciales”.

In questo quadro di riforme statutarie la Cataluña e i Paesi Baschi hanno approvato, in un processo parallelo, due progetti di nuovi statuti volti al raggiungimento di un più vasto autogoverno.

Il Parlamento basco approvò il progetto di nuovo statuto, conosciuto come “Plan Ibarretxe”, che si configurava più che come una riforma statutaria come una proclamazione di sovranità che mirava a trasformare il Paese basco in nazione “liberamente associata alla Spagna”.⁶⁷

⁶² Balaguer Callejón F, Manual de Derecho Constitucional, vol. 1, Madrid, 2007, pp.318 e ss.;

⁶³ Aja E. op cit pag 53

⁶⁴ Girón Reguera op cit. p 12 ss

⁶⁵ Jerez Mir M. Estado, naciones y regiones en la España contemporánea: Antecedentes y evolución en el marco de la monarquía Parlamentaria (1978-2010). Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Granada, 2011

⁶⁶ Girón Reguera op cit. p 12 ss Ibidem ivi

⁶⁷ Blanco Valdés. Op cit p 419

Il Plan Ibarretxe, rappresentando una rottura con la Costituzione, fu respinto dal Parlamento nazionale.

Rilevante ai fini di questa ricerca è la vicenda relativa allo Statuto catalano, che tratteremo ampiamente nel quarto capitolo

La Catalunya presentò un progetto di riforma dello Statuto con il quale l'élite politica catalana aveva dato vita ad una profonda trasformazione del quadro politico e giuridico catalano: non si è trattato di un semplice aggiornamento dello Statuto del 1979 "bensì di una profonda riforma dello stesso che presuppone la rinegoziazione del patto statutario con lo Stato".⁶⁸

Infatti, oltre alla presenza di profondi riferimenti ideologici – identitari legati alla Catalunya definita come nazionalità, lo statuto si configurava come una riforma totale rispetto allo Statuto del 1979, prevedendo un'espressa disposizione derogatoria.⁶⁹

Il processo di riforma degli Statuti ha accentuato le caratteristiche asimmetriche dello Stato e aumentato la vocazione federale della Catalunya e dei Paesi Baschi.⁷⁰

Oggi, fatta eccezione per questi aspetti differenziali, a seguito di un effetto emulativo, tutte le Comunità Autonome possiedono sostanzialmente le stesse competenze.

Questo spiega perché il profondo decentramento realizzato in Spagna "non ebbe l'effetto di placare le rivendicazioni territoriali nelle regioni nelle quali si erano manifestate dalla fine del XIX secolo, bensì, al contrario, quello di crearle in alcune dove non esistevano o di ravvivarle, in altre, nelle quali la loro debolezza era evidente."⁷¹

Sembrirebbe, dunque, che la logica uniformante del "café para todos" (De Carreras 1992; Viver i Pi-Sunyer C., 2010; Burgueño J., 2012) abbia dato origine ad un circolo vizioso che rende la questione territoriale ancora aperta: le rivendicazioni autonome crescono per rivendicare maggiore autonomia e differenziazione rispetto le altre che, a loro volta, rivendicano un'eguaglianza con le Comunità autonome storiche.

Si è verificata, in altri termini, quella dinamica sottolineata già anni fa dal giornalista Javier Pradera, che la rappresentò utilizzando la metafora della corsa tra la lepre e la tartaruga⁷²:

⁶⁸ Castellá Andreu J. Lo statuto di autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della Catalogna. In *Federalismi.it* n. 17/2008 p 11

⁶⁹ *Ibidem* Ivi; La riforma dello Statuto catalano come vedremo, prevedeva, infatti, molteplici aspetti problematici: la presenza di un catalogo di diritti e di doveri; l'incremento delle competenze normative autonome (Titolo IV); un rapporto di collaborazione bilaterale tra Generalitat e Stato; e l'inserimento nel Titolo VI, dedicato al sistema finanziario della Catalunya, del riconoscimento della piena autonomia nella gestione delle risorse economiche, così come avviene nei Paesi baschi, per realizzare liberamente gli obiettivi politici e sociali.

⁷⁰ Scarciglia R. Il regionalismo asimmetrico spagnolo. In D'Ignazio G. *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto* Giuffrè. 2007p 37

⁷¹ Blanco Valdés op cit p 415

⁷² Pradera J. *La Liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las autonomías*, in *Claves de Razón Práctica*, 1993, n. 38.

“le Comunità storiche avanzando nell’ ampliare i rispettivi tetti competenziali e perfezionare i loro apparati istituzionali autonomistici, venivano seguite, immediatamente, dalle regioni *di via lenta* che chiedevano ciò che era stato trasferito alle autonomie ‘di prima’; o istituivano ciò che quelle, per conto e rischio proprio, avevano deciso di istituire. Questo avvicinamento era seguito da un nuovo allontanamento, al quale seguiva un nuovo avvicinamento... e così via, in un movimento permanente, nel quale la ruota non smetteva mai di girare”⁷³.

Si può affermare, dunque, che oggi “l’Estat de les Autonomies és un fet. El traspàs de competències des d’un Estat unitari a un Estat autonòmic és una realitat”.⁷⁴

Tuttavia è ancora in corso il dibattito sulla direzione dello Stato autonomico e su importanti questioni come la simmetria/asimmetria del modello - con particolare riferimento al livello competenziale - e sul ruolo del Senato e il sistema di finanziamento delle CCAA.

2.1 lo Stato Autonomico può considerarsi uno Stato federale?

Come abbiamo avuto modo di analizzare nel precedente paragrafo, l’indubbia complessità della struttura territoriale spagnola - che si presenta come un sistema profondamente decentrato, dove la divisione del potere tra governo centrale CCAA è costituzionalizzata e in cui esistono due livelli di governo con capacità legislativa- rende difficoltosa la chiara identificazione del modello.

Già nel 1979 Trujillo aveva parlato, per indicare il modello autonomico, di Stato “federo-regional” e nel 1981 si erano utilizzate le espressioni “federación imperfecta” (Aurelio Guaita), “federalismo vergonzante” (Alejandro Nieto), “sistema híbrido de federalismo y regionalismo” (Gil Robles), o “Estado plural cuya estructura puede dilatarse respecto a la pluralidad” (Tierno Galván)⁷⁵.

Ciò mostra come la discussione sul modello iniziò fin dai primi anni successivi all’entrata in vigore della Costituzione del 1978.

Alcuni accademici, come Ignacio de Otto (1986), sostenevano l’esistenza di profonde differenze con un modello federale, dovute al fatto che mentre nello Stato federale le leggi

⁷³ Russo A.M. Il regionalismo asimmetrico nel framework europeo: Spagna e Belgio. In D’Ignazio G. Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto Giuffrè. 2007 p 210

⁷⁴ Colomè G.Units En La Diversitat. Su federalistesdesquerres.org 8 aprile 2014.pag 1

⁷⁵ Ariño Ortiz, Gaspar: "El Estado de las autonomías: realidad política, interpretación jurídica. (Contribución al estudio de un enigma jurídico-estatal)" in Acosta España R. et al.: *La España de las autonomías. Pasado, presente y futuro.* Madrid, Espasa-Calpe, 1981, 2 vols., vol. II, p. 9-117 (p. 24).

emanate al di fuori delle sue competenze sono nulle, in Spagna la competenza legislativa dello Stato è generale e non ha limiti.⁷⁶

Per Manuel Clavero Arévalo (1996), invece, la differenza dello Stato autonomico con uno Stato federale è che quest'ultimo si forma dall'aggregazione di Stati indipendenti.⁷⁷

In effetti, come abbiamo visto, mentre nei federalismi classici il federalismo serviva per unire realtà differenti in un nuovo Stato comune, in Spagna la decentralizzazione è servita per far sì che si mantenesse unita una struttura statale già esistente.

Attraverso la decentralizzazione si è, quindi, disgregato uno Stato unitario, vale a dire che "si è disunito ciò che era unito generando una forza centrifuga che crea una volontà a continuare con la disintegrazione".⁷⁸

Si è trattato di un processo totalmente inverso a quello avvenuto negli Stati Uniti o in Germania dove lo Stato federale, creato per unire ciò che era diviso, "ha una forza centripeta che spinge verso l'integrazione e fa sì che il potere centrale sia indiscusso".⁷⁹

Dopo circa quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, il dibattito è ancora in corso e la dottrina è ancora divisa tra chi ritiene che la Spagna sia uno Stato federale, chi sostiene sia un sistema intermedio e chi, come Rodriguez- Arana (2002) ritiene che la Spagna non sia né uno Stato federale né uno Stato regionale ma uno Stato nazionale con un'organizzazione decentralizzata.

Secondo gli autori che ritengono che la Spagna sia da considerarsi a tutti gli effetti uno Stato federale (come Eliseo Aja 2014, Roberto L. Blanco Valdés 2014, Solozabal 2014, Gil Arroyo 2015) la presenza di elementi come l'alto livello di decentramento, la garanzia costituzionale dell'autonomia, l'ampio campo di competenze delle CCAA maggiore di quelle di qualunque altro Stato federale di una Federazione, fa sì che il federalismo non sia definito in Costituzione, ma esista nei fatti.

A tal proposito Gabriel Colomè scrive: "Espanya està formada per pobles diversos i diferents, en la llengua, en la cultura i en les seves tradicions però amb un projecte comú de viure junts. En la diversitat federal. No hi ha cap dubte. L'origen de la paraula federal és "foedus" que significa pacte. La base del federalisme és el pacte, el consens, i per tant, el diàleg. Pacte per a que territoris diversos i plurals que decideixin viure junts. En definitiva,

⁷⁶De Otto, I Sobre la verdadera naturaleza del Estado de las autonomías y la relación entre la Constitución y los Estatutos" In Estudios sobre derecho estatal y autonómico. Madrid, Civitas, 1986

⁷⁷ Clavero Arévalo, M La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las autonomías , Revista de Estudios Regionales, n. 44, 1996, pp. 33-46

⁷⁸ Mastromarino, A. Federalismo disaggregativo: un percorso costituzionale negli stati multinazionali. Giuffrè, Milano 2010

⁷⁹ Licinio de la Fuente - La España de las autonomías- in Rev. Razón Española, n° 95-1999 (traduzione mia)

el federalisme és la millor fórmula institucional per a organitzar un Estat plurinacional. Diversitat federal vol dir etimològicament, diversitat pactada.”⁸⁰

Al contrario, secondo altri autori (Trujillo 1979; Cagiao 2014, 2015), sono numerose le carenze strutturali che impediscono di ricondurre il modello spagnolo ad uno Stato federale.

Dall'analisi dei testi di questi autori, possiamo individuare cinque aspetti che non permetterebbero di definire lo Stato autonomico spagnolo come Stato federale:

1) Il Senato spagnolo anche se è definito dalla costituzione come Camera di rappresentanza territoriale, permette una partecipazione molto limitata delle CCAA alle decisioni nazionali.

Questo deriva dal fatto che solo un quinto dei senatori viene designato dai parlamenti regionali e, in secondo luogo, trattandosi di bicameralismo imperfetto, al Senato vengono assegnate funzioni più ridotte rispetto alla Camera dei Deputati.

Per questi motivi la riforma del Senato è oggetto di discussione da anni.

2) Poca chiarezza nel riparto competenziale: la Costituzione Spagnola elenca nell'articolo 148 le competenze ordinarie che ogni CA ha la facoltà di inserire nei propri Statuti e nell'articolo 149.1 le materie riservate esclusivamente allo Stato e quelle concorrenti.

Inoltre, l'articolo 149.3 Cost. prevede tre clausole:⁸¹

a) La clausola *residuale* in base alla quale le competenze non espressamente attribuite allo Stato, possono competere alle Comunità includendole nei loro Statuti.

Allo stesso tempo, se la competenza non viene inserita negli statuti di autonomia, rimane allo Stato.

b) La clausola di *preminenza* del diritto statale che significa che le norme statali prevalgono in caso di conflitto con quelle regionali negli ambiti non espressamente attribuiti alla competenza esclusiva delle CCAA.

c) La clausola di *suppletività* del diritto statale, secondo cui, il diritto statale è suppletivo del diritto regionale quando occorre colmare una lacuna legale nel diritto autonomico.

I due elenchi, nonostante il grado di precisione, non ricomprendono tutte le competenze pubbliche e dal momento che esistono materie trasversali, è frequente che si venga a creare un alto grado di conflittualità tra i due sistemi che genera sovrapposizioni di competenze.⁸²

⁸⁰ Colomè G. op cit p 2

⁸¹ Aja E. Estado autonómico y reforma federal. Alianza editorial. Madrid 2014 pagg 158 ss

⁸² Girón Reguera E. op cit pagg 8ss

Un'altra complicazione è data dalla presenza dell'art. 150.2 CE, in base al quale "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado."

Questo articolo fa sì che le CCAA, oltre le competenze che le vengono attribuite dalla Costituzione e dagli Statuti, possano richiedere il trasferimento o la delega di facoltà che, in base alla delimitazione delle competenze espressa negli articoli 148 e 149 della Costituzione, spettano esclusivamente allo Stato, con la sola condizione che siano suscettibili di trasferimento o delega.

E qui si pongono una serie di problemi.⁸³

In primo luogo, l'articolo prevede un trasferimento di "facoltà" e non della titolarità delle competenze esclusive dello Stato.

In secondo luogo si tratta di capire chi, e in base a quali criteri, stabilisce che una competenza sia o meno suscettibile di trasferimento o delega e se, in questa decisione, possa impattare il peso di una CA o di un partito nazionalista.

3) le CCAA sono autonome e dotate di potestà statutaria ma non sono sovrane come gli Stati membri di uno Stato federale che sono dotati di potere costituente.

A tal proposito si è espresso anche il Tribunale Costituzionale spagnolo (TCS) che con l'importante sentenza 31/2010 sottolinea più volte che "autonomía no es soberanía".

4) Le CCAA non partecipano ai processi di revisione della costituzione né alla nomina dei membri della Corte Costituzionale.

Gli stati membri federali hanno, invece, l'obbligo di partecipare al procedimento di revisione della Costituzione.

5) Il sistema fiscale, tema importante che affronteremo nei capitoli seguenti, genera forme di asimmetria tra le CCAA.

L'articolo 156 concede alle CCAA l'autonomia finanziaria da esercitarsi con riguardo al *principio di coordinamento* con la finanza statale e di *solidarietà* con tutti gli spagnoli e riconosce la possibilità alle CCAA di agire come delegati o collaboratori dello Stato.

In base all'art 157, le entrate delle CCAA possono essere costituite da imposte cedute in tutto o in parte dallo Stato, da tributi propri, da trasferimenti dal bilancio generale statale e,

⁸³ Sulla problematicità dell'art. 150.2 cfr Rodríguez De Santiago J. Velasco Caballero F. Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2. Revista Española de Derecho Constitucional Año 19. Núm. 55. Enero-Abril 1999

come previsto dall'art 158, da contributi del Fondo di Compensazione interregionale al fine di rendere effettivo il principio di solidarietà tra le Comunità.

La Costituzione non dice quale tipo di finanziamento debba prevalere, rimandando la scelta ad un'apposita legge organica prevista dall'art. 157.3 della Costituzione.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento, ci sono due diversi regimi di autonomia: il regime forale che costituisce un fatto differenziale è presente solo nei Paesi Baschi e a Navarra, e il regime comune, applicato alle restanti quindici CCAA.

Le Comunità Autonome di regime forale, usufruiscono di un sistema di finanziamento speciale, definito di "convenio" economico e derivato da un patto fra le Comunità forali ed il governo, in base al quale i Paesi Baschi e la Navarra hanno pieno potere impositivo.

Alle CCAA di regime comune si applica, invece, la Legge Organica di Finanziamento delle Comunità Autonome (LOFCA) che, però, non ha descritto in modo chiaro il sistema di finanziamento che, per questo motivo, viene definito da modelli quinquennali approvati dal Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria.⁸⁴

Come vedremo nel corso di questo lavoro, con la crisi economica iniziata nel 2008, la rivendicazione da parte della Cataluña di ottenere un regime fiscale sul modello di quello dei Paesi Baschi e della Navarra che le permetta di diventare l'unica esattrice nel proprio territorio, si fa sempre più profonda e radicalizzata.

NOTE CONCLUSIVE

L'analisi del percorso storico – istituzionale che ha condotto all'attuale forma di stato in Italia e Spagna, ci ha permesso di poter affermare che sia corretto parlare di un "processo di federalizzazione" (Friedrich 1973) ancora in corso.

In tal senso la spinta federalista proveniente oggi dalla Cataluña e dal Veneto è "pienamente conseguente al dinamismo implicito che caratterizza i rapporti socio-politici nei periodi di distribuzione e istituzionalizzazione della potenza"(Costabile 2017).

L'attuale domanda di autonomia proveniente da alcune delle aree economicamente più forti ed avanzate dei rispettivi Paesi e che mette a rischio l'unità nazionale, altro non è che

⁸⁴ Sul sistema di finanziamento delle CCAA cfr. Puzzo F. Il federalismo fiscale: l'esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria. Giuffrè, 2002

“la continuazione della antica contrapposizione fra vocazione centralista-unitaria e autonomista-localista”⁸⁵

Il principio di autonomia e la necessità di mantenere una cornice unitaria del sistema, dunque, convivono ed entrambi i principi “costituiscono manifestazione della permanente tensione fra centralizzazione e decentramento, caratteristica degli Stati composti”⁸⁶.

⁸⁵ De Vergottini op cit Pag 57

⁸⁶ García Guerrero J.L. Lo stato autonomico, evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni statuti. In federalismi.it n. 18/2008

CAPITOLO 3

CRISI ECONOMICA E RICENTRALIZZAZIONE

La crisi, inizialmente solo finanziaria, che ha avuto origine nel 2007 a causa del dissesto dei mutui subprime negli Stati Uniti e che è sfociata rapidamente in crisi economica assumendo dimensioni globali, ha prodotto effetti anche sulla struttura territoriale degli Stati composti.

La gestione della crisi da parte delle élites di governo, come vedremo, ha generato cambi e trasformazioni che hanno inciso sugli equilibri territoriali e sul rapporto tra governo centrale e autonomie territoriali.

Secondo l'ipotesi di questo lavoro, infatti, la crisi ha accentuato i problemi della trasformazione dei rapporti tra politica ed economia a vantaggio di una preminenza dell'economia che oggi impone un ritorno alla politica.

Quello che secondo noi accade, in altre parole, è che da una preminenza dei sistemi economici (O' Connor 1973) la crisi ripropone nuove dimensioni della politica (Polany 1974).

Quando si verifica una crisi dell'economia che non solo non risolve ma accresce le problematiche, la ricentralizzazione diviene il tentativo di regolazione dei meccanismi economici.

1. Una breve premessa: il contesto e l'obiettivo della ricerca.

In questo capitolo si vuole presentare un'analisi degli elementi, derivanti dalla crisi economica, che hanno avuto un impatto sulla questione territoriale in Italia e in Spagna.

Si è trattata di una crisi, infatti, che oltre che sul piano economico e finanziario ha prodotto effetti anche sulla struttura territoriale degli Stati composti, generando cambi e trasformazioni che hanno inciso sugli equilibri territoriali e sul rapporto tra governo centrale e autonomie territoriali.

In particolare, i governi centrali sia italiano che spagnolo, hanno ripensato l'assetto dei poteri pubblici.

Le misure anticrisi previste a livello Europeo e nazionale, essendo volte a ridurre i costi e a contenere le spese, hanno dato vita ad un processo di ricentralizzazione delle decisioni e della spesa e ad una conseguente compressione dell'autonomia territoriale.

Entrare nel dettaglio di tutte le misure anticrisi adottate in Italia e in Spagna, sarebbe un compito realmente arduo, non solo perché sono numerose, ma soprattutto perché riguardano livelli – riforme costituzionali, decreti, regolamenti ... - e settori – finanza, lavoro, pensioni, enti locali... - profondamente diversi.

Ai fini di questo lavoro, inoltre, appare importante più che ripercorrere l'intero quadro normativo - istituzionale italiano e spagnolo ed entrare nello specifico di tutta la normativa in materia anticrisi, analizzare le modalità di gestione della crisi da parte delle élites politiche ed economiche di governo.

In particolare approfondiremo l'idea di una strumentalizzazione della crisi economica a fini ricentralizzatori e vedremo come le misure adottate per risolvere la crisi vadano spesso in questa direzione.

Quando parlo di “ricentralizzazione” faccio riferimento a quel fenomeno descritto da Carles Viver Pi-Sunyer e Gerard Martín che si produce: “quan l'Estat - les institucions i organismes centrals de l'Estat- exerceixen competències que anteriorment exercien les comunitats autònomes -CCAA- i quan el legislador estatal en exercir les seves competències imposa, directament o indirecta, controls, límits o condicions a l'exercici de les competències autonòmiques que abans no existien.”¹

Questo fenomeno sembra essersi manifestato chiaramente sia in Italia che in Spagna in seguito alla crisi economica, sebbene, come vedremo, le misure di ricentralizzazione non sono sempre conseguenze dirette della crisi ma rispondono a precise scelte dell'élite politica di governo legate all'idea che il processo di decentralizzazione sia andato troppo avanti.

Quello che sembra è che ci si sia resi conto dell'insostenibilità economica del sistema multilivello e si stia cercando di operare una trasformazione del sistema dal suo interno, mettendo però in discussione, di fronte alle necessità della crisi economica, il ruolo delle autonomie locali.²

¹ Viver-Pi-Sunyer, C.; Martín-Alonso, G. El proceso de recentralización del Estado de las autonomías. in Informe IEB sobre Federalismo Fiscal. Institut d'Economia de Barcelona. 2013 pag 2

² Tubertini C. La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?. In Istituzioni del federalismo 3.2012

Si è diffusa, così, l'idea che la responsabilità del deficit sia imputabile agli enti territoriali e l'equazione "riduzione della spesa = riduzione dell'autonomia" si è trasformata in uno dei cardini fondamentali delle manovre per la stabilizzazione finanziaria".³

Non è certo un fenomeno nuovo il fatto che, in tempo di crisi, " lo Stato centrale - in virtù della sua visione unitaria e della sua capacità di controllo della spesa complessiva - attiri a sé le scelte strategiche demandando alla legislazione regionale solamente le misure attuative e quelle volte ad alleviare le conseguenze della crisi".⁴

Sebbene, dunque, potrebbe sembrare quasi "naturale" che in un periodo di crisi - caratterizzato da una diminuzione delle risorse disponibili che rende necessaria la riduzione della spesa pubblica e il contenimento del deficit - sia automatica una gestione della spesa pubblica centralizzata, è pur vero che il rafforzamento del potere degli Stati dovrebbe essere solo temporaneo.

Invece, la legislazione anticrisi si è caratterizzata per la non considerazione dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali attraverso misure che toccano nel profondo tutti gli aspetti essenziali (organi, competenze, organizzazione) degli enti locali, facendo apparire riduttivo ritenere che "il quadro normativo anticrisi configuri una direzione di marcia contingente e provvisoria dettata da ragioni di emergenza".⁵

Come vedremo, in diversi modi, i Governi hanno accusato di ogni male e di ogni spreco le Regioni, senza operare distinzioni, ma in modo tale da poter realizzare e legittimare un profondo accentramento.

Le élites di governo, nel fare questo, sono state "aiutate" dagli scandali e dalle inchieste che hanno coinvolto quasi tutte le Regioni e che sono stati portati come esempi di incapacità gestionale.⁶

³ G. Gardini "Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi" in Istituzioni del federalismo – n.1 -2013 pag.461

⁴ Ibidem Ivi

⁵ Tubertini C. op cit pagg 695-725

⁶ In Italia importante, in tal senso, è stata l'inchiesta "spese pazze" avviata nel 2011 ed emersa nell'Ottobre 2013. Lo scandalo, che riguardava le spese rimborsate ingiustamente ai consiglieri regionali di 16 regioni su 20, ha portato gli inquirenti alla formulazione delle accuse di peculato, truffa e concussione. Anche in Spagna non sono mancate le indagini legate soprattutto alla corruzione del sistema politico locale e regionale, (un esempio è il caso Bárcenas) tant'è che la corruzione è uno dei problemi più sentiti dalla popolazione spagnola. Secondo i risultati dei barometri elaborati dal CIS, infatti, la corruzione, è tra i tre problemi maggiori della Spagna. (i dati sono consultabili su http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp)

2. Origine e cause della crisi.

Nel 2007 ha avuto origine una nuova e grave crisi, iniziata come crisi solo finanziaria ma sfociata in crisi economica, che si è rapidamente diffusa all'intero sistema finanziario mondiale, assumendo dimensioni globali e dando origine a quella che è stata definita come la crisi più grave dopo la Grande Depressione degli anni 30⁷.

La sua origine è da rintracciarsi nella decisione del governo americano di G.W. Bush di approvare nel 2003 la legge sugli ormai famosi "mutui subprime", che prevedeva la concessione di un mutuo immobiliare – in parte sussidiato dal governo e in parte finanziato dalle banche e dalle agenzie immobiliari concedenti il mutuo - senza la necessità che il richiedente dimostrasse di avere un reddito sufficiente per garantire la capacità di rispettare il pagamento delle rate.⁸

Si trattava chiaramente di un'operazione rischiosa per le banche, non essendoci nessuna certezza che i mutuatari fossero in grado di ripagare il debito, ma che si decise di adottare allo scopo di acquisire consenso elettorale.

Si può infatti "ragionevolmente affermare che l'attuale crisi non sia congiunturale, ma sia originata dagli "errori" dei politici americani, derivanti da una caccia al consenso attraverso la creazione di benessere, un benessere illusorio perché fondato sul debito".⁹

Nonostante il rischio, le banche hanno continuato ad espandere sempre di più la concessione dei mutui subprime dato il verificarsi di quattro cause favorevoli¹⁰:

1) L'andamento del mercato immobiliare: fino alla metà del 2006, il prezzo delle abitazioni USA è cresciuto moltissimo (15% in media l'anno), creando la cosiddetta "bolla immobiliare". Il continuo aumento dei prezzi delle case e, di conseguenza, la possibilità in caso di mancato pagamento, di prendersi la casa e rivenderla ad un prezzo più alto dell'ammontare del mutuo concesso, incentivava la concessione dei mutui senza preoccuparsi della possibilità di ripagarlo.

2) I bassi tassi di interesse che rientravano nelle politiche di stimolo economico della Banca centrale americana (FED) in risposta alla crisi della bolla internet del 2000 e all'attacco dell'11 settembre 2001.

3) la cartolarizzazione, vale a dire quel meccanismo finanziario che permetteva alle banche di vendere pacchetti di mutui *subprime* trasferendone il rischio ad altri operatori,

⁷ Bianchi C. La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze. Lezioni Lincee di Economia 2011

⁸ Matteoda F. La crisi finanziaria ed economica mondiale (2008 - 2015) p 11 su <http://www.uciimtorino.it/>

⁹ Matteoda F op cit pag 7

¹⁰ Bianchi C. LehmanBrothers: Le cause della bancarotta su www.progressistilombardi.org del 22/07/2016

recuperando immediatamente i soldi per poter offrire altri mutui. Le cartolarizzazioni sono state facilitate dal fatto che le agenzie di rating hanno sottovalutato il rischio di questi titoli e li hanno promossi come “molto sicuri”. Essendo ritenuti quindi investimenti sicuri e redditizi sono stati acquistati da investitori di tutto il mondo.

4) L'assenza di una regolamentazione sulla leva finanziaria o “leverage”, ossia la possibilità per le banche e le altre istituzioni finanziarie, grazie alla cartolarizzazione, di espandere le attività in rapporto al capitale proprio.

Se questo meccanismo inizialmente sembrava funzionare perfettamente, ha in realtà creato una liquidità eccessiva, ha incoraggiato l'indebitamento e la speculazione finanziaria ed ha smantellato i controlli sulle banche e sulle attività finanziarie.¹¹

Nel momento in cui, infatti, i tassi di interesse hanno iniziato a salire e, di conseguenza i mutui a diventare più costosi, molti mutuatari non sono riusciti più a ripagare il debito andando in bancarotta.

A ciò si aggiunge il fatto che nel 2006, la crescita dei prezzi delle case si ferma per poi, nel 2007, iniziare a cadere: ecco che la bolla immobiliare scoppia.

Con i mutuatari in bancarotta e la riduzione dei prezzi delle case, anche il sistema della cartolarizzazione si blocca e i titoli emessi, a fronte di un possibile fallimento, perdono di valore, facendo registrare grosse perdite alle banche e le istituzioni finanziarie che li avevano acquistati da tutto il mondo.

La crisi si diffonde, così, all'intero sistema finanziario mondiale.

Le banche, resesi conto del rischio, non si fidano più l'una dell'altra – crisi di fiducia – smettono di prestarsi soldi e vanno in crisi di liquidità che cercano di risolvere svendendo titoli e azioni – generando il crollo delle borse - e riducendo il credito a famiglie e imprese.¹²

L'insieme di queste circostanze ha portato al fallimento di tante banche e istituzioni finanziarie, compreso il fallimento della grande banca d'affari Lehman Brothers.

Gli effetti di questa crisi ben presto hanno drammaticamente contagiato l'economia reale - causando un forte calo dei consumi e un aumento del tasso di disoccupazione – trasformandosi in una crisi economica che ha colpito, ad eccezione di Cina ed India, tutti i Paesi del mondo, compresa l'Eurozona.¹³

Nel 2008, infatti, la crisi arriva a colpire duramente anche i Paesi dell'Eurozona, mettendo in luce tutta una serie di problematiche e debolezze già presenti legate, in particolare, alle

¹¹ Matteoda F. op cit pag 12

¹² Sul tema cfr: Bianchi C. op cit

¹³ Ibidem Ivi

profonde differenze economiche tra gli Stati membri che non si è risolta – contrariamente a quanto pensato – neanche con l'introduzione dell'Euro.¹⁴

Inizialmente, ogni paese europeo aveva affrontato la crisi autonomamente attraverso l'approvazione delle misure che più riteneva opportune, misure che si sono rivelate fin da subito insufficienti poiché i governi europei non si erano resi conto della gravità della situazione.

Nel momento in cui ci si è resi conto della necessità di un'azione coordinata, si è dato il via ad un processo di "europeizzazione"¹⁵ della crisi, reso difficoltoso dall'assenza di convergenza economica.

Non è stato semplice, infatti, coordinare il trasferimento di risorse tra Stati in difficoltà e Stati con indici finanziari positivi e le difficoltà sono aumentate nei casi, come la Grecia, nei quali erano state apportate manipolazioni nei bilanci nazionali al momento dell'adesione all'euro.¹⁶

Il primo atto per fronteggiare la crisi presentato dalla Commissione europea è stato il 26 novembre 2008 il Piano europeo "A European Economic Recovery Plan for Growth and Jobs" che prevedeva una serie di interventi e misure rivolte sia agli stati membri che alla Commissione.

Il Piano individuava due tipologie di misure: alcune da applicarsi nell'immediato e le altre nel medio-lungo periodo.

Nell'immediato, prevedeva un insieme di misure volte al sostegno dell'economia reale e al rafforzamento del potere d'acquisto delle famiglie, attraverso l'adozione di un pacchetto fiscale di 200 miliardi di euro 170 dei quali implementati dai paesi membri e 30 dalla Commissione.

Nel medio – lungo periodo, invece, tenendo come riferimento il Patto di Stabilità e Crescita e la Strategia di Lisbona per la Crescita e l'Occupazione, il Piano mirava al rafforzamento della competitività europea, facendo convergere i governi su una serie di priorità comuni di azioni volte a favorire lo "smart investment", nell'ambito della Strategia di Lisbona.¹⁷

¹⁴ Sulla crisi in Europa cfr tra gli altri: Gambini A. Pignatti M. L'europa e la crisi economica globale. Panorama 2013; . Verola N. L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali Aspenia, n. 50/2010.

¹⁵ Nell'interpretazione di Radaelli "Il concetto di europeizzazione si riferisce a: un processo di (a) costruzione, (b) diffusione, e (c) istituzionalizzazione di regole formali e informali, di procedure, paradigmi di policy, stili, "modi di fare", nonché di credenze condivise e norme che sono inizialmente definite e consolidate nella formazione delle politiche e della politics dell'Unione Europea, e successivamente incorporate a livello nazionale nella logica del discorso, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle politiche pubbliche" in Saccà F. (a cura di) Culture politiche, democrazia e rappresentanza. FrancoAngeli, 2014 p 99

¹⁶ Pirillo M. brochure informativa, Il ruolo dell'Unione Europea tra la crisi economica attuale e le prospettive future. Su www.mariopirillo.eu

¹⁷ Dal sito del Senato italiano, Nota breve n. 3 Dicembre 2008. I testi sono disponibili alla pagina <http://www.senato.it>

Con il precipitare della crisi e il peggioramento della situazione greca, a cui fece seguito l'Irlanda, il Portogallo e la Spagna (i cosiddetti paesi PIGS) gli Stati membri il 9 maggio 2011 elaborano il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria, un piano di salvataggio anche conosciuto come "fondo salva Stati" con una dotazione finanziaria di 440 miliardi di euro – aumentati a 780 nel luglio 2011 - a favore dei paesi dell'eurozona in base alla loro quota di partecipazione al capitale della BCE.¹⁸

Il piano, elaborato a livello intergovernativo, per agire ha necessitato della ratifica da parte dei parlamenti nazionali ed è stata proprio la reticenza di alcuni a determinare rallentamenti nella sua azione.

La solidarietà tra i paesi ricchi, infatti, non è riuscita ad andare oltre al piano di salvataggio per le banche e le istituzioni finanziarie e un esempio in tal senso è stata la contrarietà della Germania ad aiutare la Grecia.

Quando il governo greco, infatti, chiese l'accesso al sistema di aiuti preparato dall'eurozona e dal FMI, i funzionari tedeschi hanno immediatamente rilasciato dichiarazioni non favorevoli al verificarsi di questa possibilità, chiedendo di intervenire solo se fosse stata realmente a rischio la stabilità della zona euro.

In particolare, Norbert Barthle, portavoce per le politiche di bilancio del gruppo parlamentare del partito del Cancelliere tedesco Angela Merkel, dichiarò che non spetta all'Unione Europea provvedere al salvataggio di Paesi membri con problemi di bilancio, ma che ogni Paese che abbia bisogno di aiuto dovrebbe rivolgersi al Fondo Monetario Internazionale.¹⁹

Dello stesso avviso anche il ministro delle Finanze tedesco Wolfgang Schauble, che ha dichiarato al quotidiano "Bild am Sonntag" che la Germania potrebbe dire 'no' a questa richiesta se Atene non si impegnerà a mettere in atto nei prossimi anni "una rigida politica di austerità" e sottolineando come «gli aiuti smetteranno di arrivare se ci saranno violazioni» degli impegni presi.²⁰

Più forte è stata, invece, la proposta lanciata dallo stesso partito della cancelliera Angela Merkel – e avallata dal giornale Bild - dell'espulsione della Grecia dalla zona euro perché -

¹⁸ Il fondo, è stato poi sostituito nel 2012 dal Meccanismo europeo di Stabilità (MES), che è un'organizzazione intergovernativa, con una dotazione finanziaria di 780 miliardi ai quali va aggiunta la dotazione messa a disposizione dal FMI, con il compito di gestire le crisi interne dei Paesi dell'eurozona.

¹⁹ Marcello Berlich . Germania contraria ad aiuti per la Grecia. 21 dicembre 2009, Portalino.it ; Redazione Wall Street Italia Grecia: Italia, Francia, Spagna Pronte Agli Aiuti. Cosa Farà La Germania? 27 aprile 2010

²⁰ La Stampa. Grecia vicina al crac. L' Europa trema sugli aiuti. La Germania punta i piedi. 24 aprile 2010. <http://www.lastampa.it/2010/04/24/economia/grecia-vicina-al-crac-leuropa-trema-sugli-aiuti-la-germania-punta-i-piedi-ziGehHTVPjDIRRMcwjfnhM/pagina.html>

si argomenta - la Grecia non ha solo un problema di liquidità, ma anche problemi strutturali che gravano sull'intera economia e sulla crescita.²¹

Restii ad un aiuto finanziario alla Grecia erano anche i cittadini tedeschi: secondo un sondaggio pubblicato dal quotidiano Die Weltl, solo il 33% dei tedeschi lo considerava una buona decisione.²²

Sempre nel 2011, l'anno in cui l'epicentro della crisi diventa l'eurozona, viene poi introdotto il cosiddetto "Six pack", cioè un pacchetto di sei proposte legislative volte a rafforzare i programmi previsti dal Patto di Stabilità e Crescita e ad evitare squilibri eccessivi di bilancio tra gli Stati membri.

Allo stesso modo anche con il successivo "Two Pack", del 21 maggio 2013, si sono indirizzate le politiche economiche nazionali alla stabilità finanziaria attraverso: il contenimento della spesa pubblica; una sorveglianza sui documenti programmatici e di bilancio e l'implementazione di procedure preventive, correttive ed esecutive in caso di squilibri economici.

L'attuazione di queste misure, tuttavia, si è rivelata insufficiente a risolvere la crisi economica e finanziaria, rendendo necessario elaborare ulteriori strumenti per preservare la stabilità finanziaria e porre le basi per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, attraverso il rafforzamento della governance economica della zona euro e dell'UE.²³

Di queste misure fa parte il "Patto Euro plus", basato sul raggiungimento di quattro obiettivi: 1) stimolare la competitività; 2) stimolare l'occupazione; 3) concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; 4) rafforzare la stabilità finanziaria.²⁴

Il passo successivo è stato l'adozione il 2 marzo 2012 del "Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria", il c.d. fiscal compact, che prevede una serie di regole sulla disciplina di bilancio al fine di porre un controllo sull'indebitamento pubblico l'ormai famoso pareggio di bilancio.

Con il Fiscal compact, infatti gli Stati membri assumono una serie di impegni: avere "bilanci in equilibrio", o meglio ancora positivi; avere un deficit strutturale che non superi lo

²¹ La Stampa. Grecia vicina al crac. L' Europa trema sugli aiuti . La Germania punta i piedi. 24 aprile 2010 <http://www.lastampa.it/2010/04/24/economia/grecia-vicina-al-crac-leuropa-trema-sugli-aiuti-la-germania-punta-i-piedi-ziGehHTVPjDIRRMcwjfnhM/pagina.html>

²² Ilsole24 .Un sondaggio non è un default. Pubblicato il 28 aprile 2010

http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Editrice/IISole24Ore/2010/04/28/Italia/14_B.shtml?uuid=0834aa98-5289-11df-84e7-2a5ec8989655&DocRulesView=Libero

²³ Pirillo M op cit pag 10

²⁴ Scarazzini A. Dal patto EuroPlus al "six pack": come il 2011 ha cambiato la governance economica nell'Unione Europea. Osservatorio di politica internazionale. 4 Dicembre 2011; Giordano M.La nuova governance fiscale . Rivista Corte dei Conti Novembre 2012

0,5% del Pil o l'1% per i Paesi il cui debito è inferiore al 60% e un deficit pubblico mantenuto al di sotto del 3% del Pil; garantire correzioni automatiche quando non raggiunge gli obiettivi di bilancio concordati ed ad agire con scadenze determinate; e ad inserire le nuove regole nella legislazione nazionale, *preferibilmente* in norme di tipo costituzionale.

Fino alla crisi attuale, l'Unione Europea, seppur non sempre capita, era vista con favore dalla maggioranza dei cittadini europei, ma da questo momento in poi è drasticamente calato il consenso verso l'Unione che sembra divenuta "più una scomoda camicia di forza che una garante di benessere e progresso, com'era stata per cinquant'anni."²⁵

Il momento di difficoltà economica ha, infatti, reso evidente l'inadeguatezza degli strumenti europei per la gestione di una unione economica e monetaria e ciò ha fatto sì che l'intero progetto europeo sia oggi messo in discussione.

Inoltre, l'assenza di solidarietà ha fatto sì che i paesi membri "ormai in ginocchio, per ottenere i prestiti di cui avevano urgente bisogno, hanno dovuto accettare misure draconiane che hanno contribuito ad aggravare la crisi in questi paesi, aumentare la disuguaglianza tra paesi e con questo rendere più acuti i conflitti tra i popoli europei"²⁶.

3. La normativa anticrisi in Italia

Per quanta riguarda l'Italia, ad affrontare la crisi economico-finanziaria si sono finora succeduti 5 Governi: Berlusconi IV, Monti, Letta, Renzi e Gentiloni.

La gestione della crisi inizia, infatti, nel 2008 durante il IV governo Berlusconi, con un approccio "soft" alla crisi²⁷ - per la convinzione che l'Italia ne fosse poco colpita - mediante l'approvazione del cosiddetto "decreto anti-crisi", un pacchetto di misure dedicato a stimolare la ripresa dell'economia italiana.

Con il Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 185 "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale" - convertito con alcune modificazioni nella legge 28 gennaio 2009, n. 2 - il Governo introduceva una serie di misure a sostegno della famiglia, del lavoro, dell'occupazione e dell'impresa che prevedevano, ad esempio, la possibilità a nuove

²⁵ Gatto S. Italia e Spagna: destini paralleli? Ebook per Lo spazio della politica. 2012

²⁶ Amoroso B., Jespersen J. Il futuro della cooperazione europea: dal centralismo alla solidarietà Pamphlet, Castelvechi. Roma 2014

²⁷ Gatto S. op cit p 65

categorie di lavoratori sospesi o disoccupati di accedere a misure di sostegno del reddito e l'introduzione della social card, un sussidio ai cittadini con basso reddito destinata all'acquisto di generi alimentari e alla copertura delle spese derivanti dalle tariffe energetiche.

Subito dopo la trasformazione del decreto legislativo 185/08 nella Legge 2/09, il 12 febbraio 2009 venne siglato un accordo Stato-Regioni che, sulla base di quanto sancito dalla legge, prevedeva oltre ad un forte collegamento tra politiche attive e passive, il cofinanziamento tra Regioni e Stato degli interventi integrati di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro.

Le risorse indicate dall'Accordo ammontavano ad 8 miliardi di euro, di cui 5,350 messi a disposizione dallo Stato e 2,650 dai programmi regionali del Fondo Sociale Europeo.²⁸

Si è proseguito con il Decreto incentivi 5/2009 "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi" del 10 febbraio 2009 che prevedeva alcuni interventi espansivi a sostegno delle famiglie e delle imprese per contrastare gli effetti negativi della crisi e stimolare la crescita economica.

Al decreto ha fatto seguito la legge 9 aprile 2009 n. 33 su "Misure urgenti a tutela dell'occupazione" che introduceva un'ulteriore estensione degli ammortizzatori sociali, a favore dei collaboratori a progetto e di lavoro accessorio e ampliava l'ambito di applicazione del sistema di regolazione dei "buoni lavoro".

Importante è stato il programma di incentivi previsto dalla Finanziaria 2010, che prevedeva lo stanziamento di 65 milioni di euro per estendere e prorogare le misure previste fino a quel momento, come gli interventi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati, o l'incremento del fondo sanitario nazionale.

È già con questa finanziaria che iniziarono i tagli nei confronti del sistema delle autonomie attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali e la soppressione di tutta una serie di enti e figure istituzionali come i consorzi di funzioni, le circoscrizioni di decentramento, i difensori civici e i direttori generali dei Comuni fino a 100 mila abitanti; sopresse il finanziamento statale delle Comunità montane e introdusse la possibilità per i Comuni inferiori a 3 mila abitanti di fare a meno della Giunta.²⁹

Ad un solo mese di distanza, con il decreto legge 2/2010, sono stati previsti ulteriori tagli e la soppressione delle autorità di ambito territoriale; subito dopo, un ulteriore decreto - dl 79/2010, convertito nella legge 122/2010 - vincolò i Comuni sotto i 5 mila abitanti all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

²⁸ Sarcioni M. Le misure anticrisi in Italia. Italia lavoro. Su www.anpalservizi.it pag 6.

²⁹ Gardini G. Editoriale. Le autonomie ai tempi della crisi. In Istituzioni del federalismo 3.2011 pag 457

Tuttavia, dato il peggioramento della crisi, i tagli previsti fino a questo momento si rivelarono insufficienti e condussero il Governo italiano ad approvare alcune misure correttive a carattere d'urgenza finalizzate alla stabilizzazione finanziaria, così come richiesto dall'Unione Europea per ristabilire la credibilità dell'Eurozona.

E fu così che, dato il clima di sfiducia ormai diffuso dei mercati e le pressioni della Banca Centrale Europea, il governo adottò il Decreto Legge n. 98 del 6 luglio 2011 (DDL Stabilizzazione Finanziaria) contenente disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, con il quale si introdussero tagli per 68 miliardi, ai trasferimenti agli enti locali e alla spesa sanitaria.

A questo decreto, fece seguito, il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 su "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo", volto a ridurre ulteriormente le risorse finanziarie destinate dallo Stato alle autonomie territoriali.

Come reazione, quasi tutte le Regioni e le Province autonome, impugnarono le norme del decreto legge, ma il ricorso fu rigettato dalla Corte costituzionale con la Sentenza 198/2012.

Ci rendiamo conto di come, già dall'inizio della gestione della crisi, "le istituzioni, soprattutto quelle decentrate, sono trattate come meri capitoli di spesa da tagliare, numeri da ridurre, mentre il legislatore dell'urgenza non sembra tenere in alcuna considerazione il fatto che, in assenza di risorse adeguate, gli enti territoriali non potranno fare altro che tagliare i servizi pubblici, ridurre le politiche a sostegno delle famiglie e delle imprese, e in definitiva "abbassare" lo Stato sociale."³⁰

Nonostante questa serie di riforme alle quali il governo fu obbligato in sede europea, la situazione precipitò portando alla caduta del governo Berlusconi nel novembre 2011 e alla sua sostituzione da parte di un governo tecnico presieduto da Mario Monti.

Nel corso del 2011, dunque, nel nostro Paese "si inasprivano due crisi: quella economico-finanziaria e quella politica. Questa duplice crisi estendeva – duplicemente – il ruolo di garanzia del nostro Capo dello Stato: in ambito sovranazionale, verso l'Unione Europea, per l'attuazione degli impegni assunti dall'Italia; in ambito nazionale, per la formazione delle condizioni politiche idonee all'adozione dei provvedimenti di riforma richiesti"³¹.

Come vedremo, una situazione per certi versi analoga avvenne nello stesso periodo in Spagna dove Zapatero, in difficoltà a gestire la crisi e sempre più contestato dall'opinione

³⁰ Ibidem Ivi

³¹ Maccabiani N. Il capo dello stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del paese. Rivista AIC N° 1/2012

pubblica, decise di convocare le elezioni anticipate che portarono alla vittoria il candidato conservatore Mariano Rajoy.

Anche se con modi diversi, in Italia e in Spagna si è configurata una situazione analoga caratterizzata da rigide misure di austerità e da un freno all'autonomia territoriale.

Dal punto di vista dell'autonomia regionale, assistiamo ad un vero e proprio ritorno al passato, con il processo federalista dapprima presente nei programmi di gran parte delle formazioni politiche e al quale si auspicava fin dal 2001 con la riforma del Titolo V, a cui non ha fatto però seguito nessun disegno istituzionale di tipo federalista, ed ora "additato" come la causa di tutti i mali (Fantozzi 2017).

Si tratta di considerazioni che vengono ampiamente confermate anche da alcuni intervistati:

"Le regioni, e molti enti locali, hanno costruito la propria esistenza e attività sull'indebitamento, scaricando sprechi e malfunzionamenti della pubblica amministrazione sulle generazioni future e sul bilancio generale dello stato." (La1).

"Sono stati introdotti vincoli per prevenire spese immotivate e prive di copertura" (La2).

"Oggettivamente, ritengo che alcune tematiche è meglio riportarle al centro, perché esistono centri di competenza che a livello nazionale sono più efficienti" (La3).

"Lo Stato centrale è intervenuto soltanto di fronte a situazioni, purtroppo diffuse, di dissesto." (Ve2).

Alla luce degli altissimi deficit accumulati dalle regioni, di federalismo, di fatto, non se ne parla più e al contrario, la tendenza degli ultimi governi è stata quella di riaccentrare la spesa ponendo le basi per un neocentralismo che dovrebbe risolvere tutto.

Dell'esistenza di questa tendenza troviamo conferma anche nelle interviste svolte.

"Mi pare che adesso il ritorno al centralismo sia l'orientamento prevalente. Siamo tornati al controllo del bilancio, al controllo della corte dei conti, quindi l'autonomia è a rischio, il rischio è quello di tornare al modello centralista. Se viene a mancare l'autonomia finanziaria manca tutta l'autonomia, l'autonomia in tutti i sensi (Ve1)

“Io penso che da una parte tu Stato, mi dai una responsabilità che aumenta le attribuzioni locali anche di programmare la finanza locale, ma poi mi neghi l'autonomia perché mi dici che devi rispettare questo patto di stabilità interno che non tiene conto delle specificità locali”. (Ve3)

“Gli ambiti di decisione politica delle regioni era già molto limitato. I continui tagli imposti dallo Stato hanno sicuramente peggiorato, via via, la situazione”. (Ve2)

Una ulteriore linea di trasformazione in tal senso, si ha con l' entrata in scena di Mario Monti, a capo di un governo del quale non fanno parte politici, ma solo tecnici³²: un governo che gode del sostegno dei principali partiti italiani³³ e che viene accolto con fiducia dai principali leader europei.

Il primo atto del governo Monti è il decreto legge n. 201/2011, denominato “Decreto Salva Italia”, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 su “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”, un provvedimento urgente dettato dalla necessità di riequilibrare e ricostituire il sistema economico.

Tra gli interventi previsti si annovera la reintroduzione della tassa sulla prima casa, qui denominata IMU, e la riforma pensionistica che introduce il sistema contributivo per tutti i lavoratori e abolisce la pensione di anzianità sostituendola dalla pensione anticipata.

A questo decreto ha fatto seguito l'approvazione della legge costituzionale n.1 del 2012 – riforma che era stata già elaborata da Berlusconi e approvata in prima lettura dal Senato - che ha introdotto in Costituzione l'obbligo del pareggio di bilancio.³⁴

³² Il 16 novembre 2011 è stato formato un governo tecnico, in cui sono quasi assenti tra i ministri rappresentanti di partiti . E', dunque, 'tecnico' – spiega Morlino- “ il governo che non costituisce una diretta espressione dei partiti, pur essendo da essi accettato e votato in parlamento. Il meccanismo di fondo che consente un governo tecnico è semplice: i partiti che sostengono il governo non sono in grado di prendere decisioni necessarie in quanto consapevoli che le pagheranno con una sconfitta elettorale; le decisioni economiche o di altro tipo vanno prese; il capo dello stato spinge l'opposizione ad accettare di condividere quelle possibili decisioni; l'opposizione accetta quella condivisione che - a suo vantaggio - comporta le dimissioni del governo.” Morlino L.Governo tecnico e cittadini in Italia. Fondazione Bruno Visentini 2012

³³ Ad eccezione della Lega Nord che dichiarava di non poter accettare un Governo «sostenuto dall'UdC e dalla sinistra», e di voler rimanere all'opposizione a difesa degli interessi del Nord, sebbene in maniera «seria e responsabile». C. Lopapa, Il Pdl: sì solo a un governo tecnico e breve, in la Repubblica, 14 novembre 2011; .

³⁴ La riforma modifica alcuni importanti articoli del Titolo V seconda parte.

In particolare, il novellato articolo 81, stabilisce che “lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli – del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento, è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali, che ai sensi dell'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 possono consistere in gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali.”

Il nuovo articolo 97, prevede, invece, l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni - in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea - di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

L'Italia diviene così, dopo la Spagna, il secondo paese a costituzionalizzare il pareggio di bilancio, un principio che impatta profondamente sull'autonomia finanziaria e sulla concezione stessa delle autonomie territoriali poiché comporta una serie di limiti stringenti per gli enti territoriali.³⁵

Per alcuni politici intervistati introdurre il pareggio di bilancio è stato importante e necessario:

“Il pareggio di Bilancio è un principio sensato e naturale in qualsiasi modello economico. Dal bilancio familiare a quello civilistico di un'azienda. Molti paesi nel mondo lo considerano, non solo un principio costituzionale, ma un vero e proprio valore” (La2)

“ Il principio del pareggio limita e spinge a scelte politiche di responsabilità, costringe gli amministratori a fare i conti con la realtà e con ciò che è possibile fare” (La4)

“Questa legge non ha come intento colpire l'autonomia finanziaria, ma limitare gli sprechi” (Ve3)

Ulteriori riduzioni di spesa sono state poi consolidate con l'approvazione della “spending review”, che ha previsto profondi tagli e la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo.

Il decreto, pur riguardando direttamente gli enti territoriali, non li aveva assolutamente coinvolti, al punto che due Comuni pugliesi, Lecce e Andria, presentarono ricorso al Tar del Lazio, per contestarne il carattere unilaterale.³⁶

Viene altresì inserito nell'articolo 117 l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato mentre all'articolo 119, specifica che gli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci; inoltre, tali enti, concorrono all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea.

Viene altresì precisato che il ricorso all'indebitamento – esclusivamente per finanziare spese d'investimento - è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. Cfr: Servizio studi del Senato. Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale dicembre 2011 n. 322; Valentini F. L'introduzione del “pareggio di bilancio” in costituzione: le conseguenze sulla sovranità finanziaria dello stato e sulla tutela dei diritti sociali. In Diritto, it 26 aprile 2016

³⁵ Gallo F. Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio Accademia dei Lincei 2005 . p11 ss

³⁶.Nella sentenza n. 129/2016, che ha dichiarato illegittima la parte del decreto in cui “non prevede, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun comune nell'anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati, né l'indicazione di un termine per l'adozione del decreto di natura non regolamentare del ministero dell'Interno”. Nella sentenza, infatti, si legge che “il mancato coinvolgimento della Conferenza StatoCittà e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun Comune” unita “alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale e alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli finanziari, comporta, infatti, la violazione degli articoli 3, 97 e 119” della Costituzione. E continua, “Nessun dubbio che le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano

Siamo in presenza, dunque, di un ulteriore esempio che mostra come il Governo abbia imposto – senza nessun tipo di concertazione - tagli dall'alto, comprimendo, di fatto, l'autonomia territoriale.

L'insieme di queste misure improntate al rigore e all'austerità e non alla crescita, creano scontento e insoddisfazione nei confronti del governo Monti, sia nell'opinione pubblica che nei partiti che finora lo avevano sostenuto.³⁷

Per risolvere questa situazione, Monti elaborò Il Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", il cosiddetto DL Crescita 2.0 che prevedeva la creazione di imprese innovative (startup), infrastrutture e servizi digitali, la predisposizione di strumenti fiscali per agevolare la realizzazione di opere infrastrutturali con capitali privati, l'attrazione degli investimenti esteri in Italia e interventi di liberalizzazione in particolare in campo assicurativo sulla responsabilità civile auto.

Se è pur vero che per un governo tecnico, per di più in tempo di crisi, "possa essere difficile lavorare per incentivare la crescita di un Paese come l'Italia in cui i problemi economici sono strutturali, è altresì vero che l'eccesso di regole e il controllo politico dell'economia sarebbe dovuto essere soltanto temporaneo".³⁸

Con Monti, invece, abbiamo assistito ad un ulteriore blocco allo sviluppo del progetto regionalista e federalista, che si limitò ad auspicare la necessità di "un federalismo responsabile e solidale che non scada nel particolarismo e nel folclore", e la speranza di "una nuova collaborazione tra governo e autonomie responsabili; le Regioni e i territori capaci di mettersi in gioco devono poter assumere più responsabilità rispondendo però dei risultati in termini finanziari e sociali secondo il principio di sussidiarietà".³⁹

Sempre in questo periodo, il tema regionalista non fa più parte dei programmi elettorali dei partiti in competizione per le elezioni di febbraio 2013.

Troviamo, infatti, la coalizione del centrosinistra che propose la realizzazione di un "federalismo responsabile, equo e solidale"; il Movimento 5 Stelle a favore dell'abolizione delle Province e l'accorpamento dei Comuni sotto i 5 mila abitanti; e dal lato opposto i

incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Tuttavia tale incidenza deve essere "mitigata", attraverso la garanzia del coinvolgimento degli enti nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione".

³⁷ Sono numerosi i sondaggi sulla fiducia nel Governo Monti condotti in quel periodo che mostrano il calo di fiducia rispetto al momento del suo insediamento. Cfr: i sondaggi Ipsos per Ballarò, IPR Marketing per Repubblica.it e Ispo per Porta a Porta, condotti nel periodo tra il 5 e il 7 dicembre 2011, mostrano che la fiducia è in una forbice che va dal 62% al 65%, ben distante dal 73% rilevato otto giorni dopo l'insediamento a palazzo Chigi; Reuters. Fiducia Monti cala a minimo 33%, Pdl sotto 14% in sondaggio Swg. 7 Dicembre 2012.

³⁸ Matteoda F. La crisi finanziaria ed economica mondiale..op, cit. pag 25

³⁹ Dichiarazioni di Mario Monti, 10 gennaio 2013, pubblicate su agenda-monti.it

partiti di centrodestra decisi a dare piena e concreta realizzazione al progetto federalista avviato nel 2001.⁴⁰

Solo il programma della Lega Nord si mostrò più attento alle tematiche federali avanzando la proposta di creare una macroregione del Nord indipendente dal resto delle regioni.

A vincere le elezioni del 24 e 25 aprile, fu Pier Luigi Bersani, a capo della coalizione di centro sinistra che, però, non ottenendo la maggioranza al Senato, non dispose della facoltà di costituire il governo.

Il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, affidò così ad Enrico Letta l'incarico di formare un "governo di larghe intese"⁴¹.

Uno dei primi atti del governo Letta, fu l'approvazione del cosiddetto "*decreto del fare*", approvato con decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, contenente una serie di misure volte a rilanciare l'economia e lo sviluppo del paese.

Pochi giorni dopo Letta pose la questione di fiducia sul maxi emendamento sostitutivo del ddl emergenze, che venne approvato dalla Camera dei deputati (con 336 sì, 0 no e 133 astenuti) diventando legge.

Anche con Letta il percorso ricentralizzatore andò avanti: a Luglio 2013 approvò un ddl costituzionale per l'eliminazione delle Province a cui fece seguito, come vedremo, un decreto – il cd Disegno di legge Delrio - per la loro trasformazione in «enti territoriali di secondo livello» guidati da organismi eletti esclusivamente dai sindaci dei comuni della provincia.

Le misure anticrisi, invece, continuarono con l'approvazione della Legge di Stabilità 2014 che prevede interventi per 11,6 miliardi di euro nel 2014 e per 27,3 miliardi di euro nel triennio 2014 – 2016, e del "decreto Bilancio" che fa riferimento alla gestione delle finanze degli enti locali, compresa la questione del debito di Roma capitale (decreto Salva Roma).

Il consiglio dei ministri, pochi giorni dopo, approvò il decreto "Milleproroghe" che oltre a riprendere il dl il decreto "Salva Roma" – non convertito in legge – conteneva la previsione

⁴⁰ Giardini G. "Autonomia o secessione.." Op Cit p 23

⁴¹ Un Governo di larghe intese o "grossa coalizione" (dal tedesco: Große Koalition), si caratterizza per due elementi: dispone di una maggioranza parlamentare prossima, se non superiore, alla "maggioranza qualificata" necessaria per la modifica stessa della Costituzione e" i partiti contraenti del patto di coalizione sono i due grandi partiti che, se operassero nel modulo dell'alternanza, sarebbero in competizione frontale, di "grossa coalizione" che, a ben vedere, sostituisce, in relazione allo "stato di eccezione", alla normalità costituzionale del modulo maggioritario-oppositivo l'eccezionalità del modulo inclusione-esclusione. (...) Le cause di codesta neutralizzazione reciproca delle leaderships possono essere diverse: può trattarsi di mere coalizioni di attesa, come pure può trattarsi della consapevolezza che l'esecutivo che sarà supportato dalla maggioranza di "grossa coalizione" potrà trovarsi nella necessità di adottare misure impopolari (ad es. crisi economica, sicurezza interna, ecc.), a cui si preferirà lasciare, in maniera esponenziale, la maggior parte della responsabilità di fronte all'opinione pubblica". Volpe L. Poli M. Rappresentanza politica e "situazioni di eccezione": i governi di "grossa coalizione". Nomos 3.2012 p5ss

di fondi per contrastare la povertà e la disoccupazione e la ricollocazione dei fondi europei non utilizzati dal 2007 al 2013.

Dopo trecento giorni di governo, Matteo Renzi, segretario del PD propose una mozione, approvata dalla direzione del PD in cui si chiedevano le dimissioni di Letta e la formazione di un nuovo governo.⁴²

Il giorno seguente, Enrico Letta rassegnò le dimissioni irrevocabili al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano che, di conseguenza, assegnò a Renzi il mandato per formare il nuovo governo.

Il 22 febbraio 2014 terminò ufficialmente il Governo Letta e iniziò un nuovo esecutivo guidato da Matteo Renzi.

Anche con Renzi continuò il percorso ricentralizzatore tant'è che uno dei primi atti del nuovo governo fu di porre la questione di fiducia per l'approvazione del ddl Delrio (convertito poi nella Legge Delrio, Legge n.56 del 7 aprile 2014 riguardante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni") che prevedeva la revisione istituzionale e dimensionale del livello provinciale: dieci province italiane avrebbero lasciato il posto alla città metropolitana mentre le altre province sarebbero state svuotate di poteri e competenze, diventando enti di secondo livello.

L'attività del governo Renzi continuò con la presentazione della Legge finanziaria 2015, che prevedeva la riduzione delle tasse di 18 miliardi; un bonus di 80 euro in busta paga e la possibilità di avere il TFR in busta paga; la riduzione del 70% del patto di stabilità per i Comuni e l'approvazione del "ddl Sblocca Italia" volto a favorire l'esecuzione di opere e lavori edilizi fermi e a semplificare l'azione amministrativa.

Il 30 novembre 2014 la Camera approvò la Legge di Stabilità 2015 e subito dopo anche la Legge di Bilancio.

⁴² Nel testo integrale del documento, pubblicato sulla pagina del PD il 13 febbraio 2014 si legge: "La direzione del Partito Democratico esaminata la situazione politica e i recenti sviluppi, ringrazia il Presidente del Consiglio Enrico Letta per il notevole lavoro svolto alla guida del governo - esecutivo di servizio, nato in un momento delicato dal punto di vista politico, economico e sociale - e per il significativo apporto dato, in particolar modo per il raggiungimento degli obiettivi europei. Assume il documento Impegno Italia come contributo per affrontare i problemi del Paese. Rileva la necessità e l'urgenza di aprire una fase nuova, con un nuovo esecutivo che abbia la forza politica per affrontare i problemi del Paese con un orizzonte di legislatura, da condividere con la attuale coalizione di governo e con un programma aperto alle istanze rappresentate dalle forze sociali ed economiche. Invita gli organismi dirigenti, legittimati dal Congresso appena svolto, ad assumersi tutte le responsabilità di fronte alla situazione che si è determinata per consentire all'Italia di affrontare la crisi istituzionale, sociale ed economica, portando a compimento il cammino delle riforme avviato con la nuova legge elettorale e le proposte di riforma costituzionale riguardanti il Titolo V e la trasformazione del Senato della Repubblica e mettendo in campo un programma di profonde riforme economiche e sociali necessarie alla promozione di sviluppo, crescita e lavoro per il nostro Paese".

Pochi giorni dopo, tuttavia, il Governo sostituì interamente il testo della Legge di Stabilità 2015 con un maxiemendamento - su cui il Governo pose la questione di fiducia - che venne approvato insieme alla Legge di Bilancio.

Tra le modifiche apportate fu assicurato, nel rispetto degli impegni assunti in sede europea, il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica riguardanti l'indebitamento.

Ad ottobre 2015, fu adottato un provvedimento di rinvio del pareggio di bilancio al 2018 e presentata la Legge di stabilità 2016 che tra i provvedimenti principali prevedeva lo sblocco del Patto di stabilità per i Comuni, che avrebbero potuto utilizzare i propri fondi per opere e investimenti.

Sempre con riferimento agli enti locali, sotto il Governo Renzi fu anche adottato il ddl 24 giugno 2016, n. 113, (poi convertito in legge) sull'equilibrio dei bilanci degli Enti Locali, contenente misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio.

Il tentativo di riforma più importante, e con indubbe finalità accentratrici⁴³, è quello riconducibile alla proposta di riforma Costituzionale - la cd Boschi-Renzi -, in materia di "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della costituzione" .

La volontà di ricentralizzazione emerge in molti aspetti.

In primo luogo, in contro tendenza rispetto a quanto previsto dalla Legge cost. n 3 del 2011, aboliva la legislazione concorrente, riconducendo diverse materie alla competenza esclusiva statale.

Introduceva, inoltre, nell'art 117, completamente riformulato, la c.d. "clausola di supremazia", in base alla quale la legge statale poteva intervenire con una sua legge in una materia non di competenza esclusiva dello Stato "quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

In questo modo, ci si allontanava dal modello "solidale" che caratterizzava la riforma del 2001 per avvicinarsi ad un modello "competitivo", modificando, di fatto, la forma di Stato.⁴⁴

Un ulteriore aspetto riguardava l'abolizione dell'art. 116. 3 che prevedeva per le regioni la possibilità di richiedere "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

⁴³ Sugli aspetti ricentralizzatori della riforma cfr: Manacorda C Federalismo rottamato. Lo Spiffero. 18 Aprile 2016. L'autore sottolinea che la riforma ha una "enorme forza demolitrice del federalismo"; Sterpa A. Il pendolo del "federalismo all'italiana" e la proposta di riforma costituzionale del governo Renzi. REAF núm. 22, octubre 2015, p. 11-63. A p 57 evidenzia "la compressione dell'autonomia regionale, operata dalla riforma costituzionale". Cecchetti M., Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo, Federalismi, n 25. 2015 scrive che la Riforma "vada decisamente nella direzione di una complessiva riduzione degli spazi di autonomia delle Regioni".

⁴⁴Pace A. Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi. Speciale legge elettorale. 25/02/2016 in www.libertàegiustizia.it

La riforma, inoltre, comportava addirittura una trasformazione nella forma di governo, dal momento che la titolarità del rapporto fiduciario veniva attribuita esclusivamente alla Camera dei deputati, rafforzando allo stesso tempo il ruolo del presidente del Consiglio.

Con molta probabilità, fu proprio il tentativo di approvare una riforma di tale portata, che mirava a modificare addirittura la forma di Stato e di governo, in un periodo caratterizzato da una profonda crisi economica ma anche politica e istituzionale, a determinarne la bocciatura al referendum del 4 dicembre 2016.

Avrebbe potuto essere più efficace un intervento volto a colmare le lacune lasciate dalla riforma del 2001, trasformando, ad esempio, il Senato in una vera camera di rappresentanza territoriale o costituzionalizzando i meccanismi di raccordo e collaborazione tra Stato e regioni, senza stravolgere la forma di stato che ha delineato.⁴⁵

Data la vittoria del no, Renzi presentò le dimissioni al presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che le accettò formalmente dopo l'approvazione da parte del Senato della Legge di stabilità 2017.

Dopo numerose consultazioni, il presidente della Repubblica Mattarella affidò a Paolo Gentiloni, Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, l'incarico di formare un nuovo Governo.

In Italia, dunque, negli ultimi anni stiamo vivendo una situazione di crisi non solo economica ma anche istituzionale: la presidenza della Repubblica nomina dei governi tecnici, spostando la decisione dalla politica alla tecnocrazia per dare un segnale forte agli altri Stati Europei.⁴⁶

Si potrebbe dire, dunque, che è in corso una transizione da una Seconda Repubblica in evidente difficoltà - instabilità della leadership nei partiti, difficoltà nel raccogliere il consenso dai cittadini e necessità di larghe intese per varare gli ultimi Governi - verso una Terza Repubblica ancora dai contorni non ben definiti.⁴⁷

⁴⁵ Groppi T. op cit pag 20

⁴⁶ Piana D., lezione in occasione della "Summer school giornate d'Europa". Aieta 2015

⁴⁷ Openpolis. Il Governo al tempo della crisi. Gli Esecutivi Berlusconi, Monti, Letta, Renzi a confronto. Numero 2. Febbraio 2015 pag 3

4. Il percorso anticrisi spagnolo

A seguito dell'esplosione della bolla speculativa della finanza internazionale, in Spagna si passò rapidamente da una situazione di forte sviluppo economico e di una buona finanza pubblica, ad uno scenario caratterizzato da crisi del debito pubblico e del sistema bancario.⁴⁸

Il processo di adozione delle misure anticrisi, ha inizio successivamente all'adozione del Piano Europeo di Recupero adottato a novembre 2008 nelle istituzioni dell'Unione Europea.

In quel periodo era da poco iniziato il secondo governo guidato da José Luis Rodríguez Zapatero, leader del "Partido socialista obrero español" (Psoe), che affrontò la crisi attraverso una serie di misure volte ad incentivare l'attività economica, in linea con la tendenza all'incentivazione delle politiche sociali portata avanti dal governo fino a quel momento.

Il primo governo Zapatero, insediatosi inaspettatamente in seguito alle elezioni generali del 14 marzo 2004, era stato, infatti, caratterizzato da un forte impulso sociale, promuovendo misure come la legge di riconoscimento dei matrimoni omosessuali, l'assegno di maternità o il contributo ai giovani per gli affitti.

Per questo motivo e per aver sottovalutato la crisi – ritenuta, come da altri Paesi compresa l'Italia, transitoria e congiunturale - Zapatero optò per un approccio di tipo keynesiano, vale a dire, di stimolo della domanda.⁴⁹

In questa direzione vanno il "Real Decreto-ley 9/2008", del 28 novembre, con il quale si creò un "Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo" e si approvarono crediti straordinari per finanziarlo, e il successivo "Real Decreto-ley 13/2009", del 26 ottobre, con il quale si creò il "Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local."

Le due norme misero a disposizione importanti somme economiche che i Municipi che lo desideravano potevano utilizzare per realizzare direttamente determinati investimenti per creare lavoro, contribuendo a riattivare l'economia dello Stato.

Oltre a queste due misure, le più rappresentative in relazione agli enti locali, furono posti in essere altri interventi, il primo dei quali fu il "Real Decreto-ley 5/2009", del 24 di aprile, riguardante misure straordinarie e urgenti per aiutare gli Enti Locali a sanare debiti con imprese e privati.

⁴⁸ Sulle origini e le cause della crisi in Spagna il riferimento principalmente utilizzato nel testo è Embid Irujo A. El Derecho de la crisis económica, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2009.

⁴⁹ Embid Irujo. Crisis económica y reforma local. Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011. N.3. 2012 p 451

Dalla seconda metà del 2009, con il precipitare della crisi economica, Zapatero, per rispondere alle esigenze dei mercati e dell'Unione Europea⁵⁰ e rafforzare l'affidabilità del paese, annunciò la necessità di realizzare un profondo taglio alla spesa pubblica e, a tal fine, adottò una serie di provvedimenti tra cui la "Ley de Economía Sostenible", l'introduzione del "Fondo de Reestructuración Ordenada Sector Bancario"(FROB), la "Ley de Caja", e il "Plan de Reforzamiento del Sistema Financiero".

Le misure si rivelarono, tuttavia, insufficienti e quando a maggio 2010 si manifestò in diversi paesi europei la crisi del debito pubblico - considerato l'ostacolo principale alla ripresa economica - si iniziò a diffondere l'idea che la soluzione alla crisi fosse adottare misure volte a ridurre l'inversione pubblica.

Proprio in questa direzione andò il "Real Decreto-ley 20/2011", del 30 dicembre, dal significativo titolo "Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público"

A queste riforme si aggiunse la riduzione dei salari dei funzionari pubblici, l'aumento dell'IVA, la riforma del mercato del lavoro - che aumentava ulteriormente la flessibilità, per creare più posti di lavoro ma che rendeva più facile i licenziamenti - e la riforma sulle pensioni - che prevedeva, ad esempio, l'aumento dell'età pensionabile dai 65 ai 67 anni - decisioni il cui costo politico fu altissimo.

Tenendo in considerazione il ritardo con il quale Zapatero accettò l'esistenza della crisi - che determinò di conseguenza un ritardo nell'approvazione delle misure anticrisi rispetto alla loro necessità - e il cambiamento rispetto alla precedente linea di comportamento che lo portò a fare marcia indietro su alcune promesse elettorali, è comprensibile il malcontento nei confronti del governo.⁵¹

Il 29 settembre 2010, venne infatti organizzato il primo sciopero generale contro Zapatero. A minare ulteriormente il consenso verso il governo, fu la nascita del movimento degli *Indignados* - conosciuto anche come 15M, dal 15 maggio, la data in cui si è celebrata la prima mobilitazione a Madrid - un movimento variegato che ha manifestato contro il governo per la grave situazione di crisi.⁵²

Il movimento, composto da disoccupati, impiegati, "*mileuristas*" (ovvero coloro che guadagnano fino a 1000 euro), gente comune colpita dalla crisi, scese in piazza al grido "*Non siamo marionette nelle mani di politici e banchieri,*" per manifestare contro il

⁵⁰Pallarés F. Elecciones autonómicas 2009-2012. Edición(a cargo de) CIS Madrid 214 p 22

⁵¹ Cirulli A. Da Zapatero a Rajoy. Elezioni, indignados e crisi multilivello in Spagna. Rivista di Studi Politici - S. Pio V Anno XXIV - Aprile/Giugno 2012

⁵² Bello V. Santacreu O. (a cura di) Per comparare la crisi europea oggi: scenari di mutamento sociale e politico in Italia e in Spagna . Società mutamento politica. Rivista italiana di sociologia Vol. 6, N. 11 • 2015

predominio delle banche, la corruzione politica, e il dualismo tra PSOE e PP, la cui alternanza caratterizza la scena politica spagnola fin dalla transizione.

Gli indignados, mettendo in discussione l'intero sistema politico, economico e sociale, fecero, inoltre, campagna per invitare ad astenersi o a votare per liste di candidati alternativi al PSOE e al PP.⁵³

Questa campagna ottenne il risultato sperato, contribuendo alla sconfitta del PSOE e alla vittoria del PP sia alle elezioni amministrative del 22 maggio che alle elezioni della primavera 2011.

A seguito di questo risultato, Zapatero giunse alla decisione di convocare le elezioni generali anticipate per il 20 novembre dello stesso anno.

Un mese prima della celebrazione delle elezioni, è importante sottolineare, che l'organizzazione armata indipendentista basca ETA annunciò l'abbandono della lotta armata: si è trattato di un importante cambiamento nello scenario politico non solo basco ma spagnolo in generale.⁵⁴

Nonostante fosse prevedibile la futura sconfitta elettorale, Zapatero fece un ultimo tentativo per calmare i mercati, approvando la riforma costituzionale che introduceva in Costituzione l'obbligo dell'equilibrio di bilancio, con il voto favorevole del Partido Popular che vincerà nettamente le elezioni.

Le elezioni anticipate del 20 novembre, infatti, sancirono la sconfitta socialista e portato alla vittoria il candidato conservatore del PP, Mariano Rajoy.

Un ulteriore dato importante è il successo ottenuto, sia alle elezioni amministrative della primavera 2011 che alle elezioni generali, dalle formazioni nazionaliste che rivendicavano maggiore autogoverno nelle province basche e in Cataluña.⁵⁵

Pertanto, oltre alla crisi economica e alla delegittimazione del PSOE, si registrò anche una riattivazione della conflittualità centro-periferia con i movimenti nazionalisti in progressiva radicalizzazione e crescita di consenso elettorale

Fin da subito Rajoy si dimostrò consapevole delle difficoltà che avrebbe incontrato nel corso del suo governo⁵⁶, dovute alla crisi economica – a fine 2011 il deficit pubblico era

⁵³ Aja E Estado autonómico y reforma federal. Alianza editorial. Madrid 2014. p151 ; Cirulli A. Da Zapatero a Rajoy. Elezioni, indignados e crisi multilivello in Spagna. Rivista di Studi Politici - S. Pio V Anno XXIV - Aprile/Giugno 2012 p 39

⁵⁴ Cirulli A. op cit. p 43

⁵⁵ La fonte dei risultati elettorali è il Ministerio del Interior www.infoelectoral.mir.es

⁵⁶ Nel suo discorso di investitura, Rajoy fa riferirimento alle “dificiles circunstancias que atraviesa nuestro país” <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/discursodeinvestidura/Paginas/index.aspx>

arrivato all'8,5 %⁵⁷ - alla situazione sociale – più di cinque milioni di disoccupati – e politica - come la riemersione del caso catalano.

Per fronteggiare queste situazioni, il nuovo presidente annunciò una serie di provvedimenti chiaramente orientati verso un programma di austerità e di tagli alla spesa pubblica

Da questo momento, così come in Italia, anche in Spagna il governo centrale iniziò un processo di ricentralizzazione, nonostante il modello dello Stato "Autonomico", si fosse rivelato un modello di successo.

Ciò emerge chiaramente dalle interviste che ho condotto in Spagna, dove sono stati tutti concordi nell'affermare l' "exito" del modello autonomico, soprattutto in virtù della capacità di superare l'accentramento tipico del regime franchista, in favore del riconoscimento delle diverse singolarità attraverso l'autonomia territoriale.

"Gli elementi di successo dello Stato autonomico sono che riconosce la pluralità delle nazionalità e le articola differenziandole tra regioni e comunità storiche in base al percorso storico.

Crea inoltre un modello molto avanzato e nuovo perché mai nessuno Stato ha avuto prima un modello del genere, così decentrato che riconosce le differenze e questo avviene dopo un modello dittatoriale che aveva negato le differenze." (Ma1)

"Fu un modello di successo che ha permesso alla Spagna di vivere il periodo di pace e di democrazia più lungo che abbia mai avuto." (Ca2)

La crisi, tuttavia, portando alla luce tutta una serie di debolezze e problematiche economiche, sociali e politiche, ha fatto emergere la necessità di mettere in discussione lo Stato delle Autonomie per adeguarlo al mutato contesto sociale.

"Dopo 35 anni sono necessari degli aggiustamenti costituzionali, soprattutto adesso in seguito al riacutizzarsi di tensioni centro/periferia, sarebbe necessario introdurre dei meccanismi di risoluzione dei conflitti.

Questi meccanismi sarebbero: un modello di finanziamento maggiormente federale, una maggiore ripartizione competenziale, un senato che sia realmente di seconda lettura con capacità di voto." (Ca7)

⁵⁷ Dati rilasciati dal Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro. Consultabili sul sito del Ministero
http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2012/Paginas/Deficit_2011.aspx

“È necessario un cambio, ma il problema non è il modello in sé ma il deterioramento del modello.

È necessario non solo per risolvere il problema della questione territoriale ma per poter rendere più profondo il carattere democratico e sociale del modello.

Con la crisi, la politica di austerità i limiti di deficit, ciò che si è deteriorato è il carattere sociale dello stato la cui caratteristica principale è perseguire una eguaglianza sociale per tutti i cittadini.” (Ca3)

A differenza di Zapatero, che aveva sottovalutato la crisi e il suo impatto sull'economia spagnola, Rajoy iniziò da subito un percorso orientato all'austerità, che mostrò con chiarezza una volontà ad una ricentralizzazione di poteri e competenze.⁵⁸

“Esiste oggi una ricentralizzazione perché gli Stati cedono sovranità all'Unione Europea e quindi il governo la prende alle regioni, lo fa perché sente che sta perdendo potere. Il riaccentramento è solo volontà politica.” (Ca1)

Le basi di questo centralismo spagnolo sono contenute nell'informe del FAES “ Por un Estado autonomico racional y viable” testo nel quale si auspicava chiaramente ad una ricentralizzazione rintracciando i problemi dello Stato nella perdita di potere del governo centrale a favore di un probabilmente troppo avanzato decentramento⁵⁹

“La fondazione FAES è l'Istituto da cui il PP prende tutte le sue idee. Loro credono che il governo centrale deve essere più forte come la Francia, ma la Spagna non è la Francia.” (Ca5)

Il primo atto di Rajoy fu l'introduzione il 30 dicembre 2011 di un Pacchetto di austerità per 36 miliardi di euro, composto di aumenti della tassazione diretta (6.2 miliardi) e riduzioni della spesa .

Pochi mesi dopo, procedette ad una modifica della Costituzione, con l' introduzione dell'art 135, e l'approvazione della “Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012 del 27 di Aprile)” che la sviluppa.

⁵⁸ Enoch Alberti Rovira (2013) sostiene che dal 2010 “Han aflorado fuerzas que tienden a una revisión profundamente centralista de la organización territorial”.In El impacto de la crisis financiera en el estado autonómico español Revista Española de Derecho Constitucional ISSN: 0211-5743, núm. 98, mayo-agosto (2013), págs. 63-89. Cit p 85

⁵⁹ Informe Faes su www.fundacionfaes.org 2010

La riforma, realizzata in solo un mese ed entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione, fu approvata seguendo il procedimento di urgenza previsto dall'articolo 167 CE.

Nella parte dedicata ai motivi della riforma si legge, infatti, che “la actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia - el principio dell'equilibrio di bilancio - a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo”.

Nel novellato art. 135 CE, venne inserito in Costituzione il principio di “estabilidad presupuestaria” e l' incorporazione dei limiti del debito e del deficit stabiliti dall'Unione Europea.

Si legge fatti, che “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación a su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”.

In altre parole, il nuovo quadro delineato dalla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio si caratterizza, essenzialmente, per l'introduzione di un più intenso potere di controllo da parte del governo centrale sulle CCAA al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di stabilità.

Il fatto che le amministrazioni pubbliche debbano mantenere livelli sostenibili di debito e deficit, di per sé non costituisce una novità assoluta, anche considerando che già il Trattato di Maastricht del 1992 prevedeva dei limiti al debito e deficit pubblico.

La novità che introduce l'art. 135 è di riconoscere allo Stato la facoltà di definire, tramite legge organica, i principi dell'equilibrio di bilancio e di regolarne i limiti.

Il ruolo dello Stato ne esce, quindi, rafforzato e ciò va ad incidere profondamente non solo sull'autonomia finanziaria ma anche sull'autonomia politica delle Comunità Autonome.⁶⁰

⁶⁰ Sull'equilibrio di bilancio Enoch Alberti Rovira (2013 op. cit p 70) scrive:”Este nuevo marco incide de modo muy notable sobre las Comunidades Autónomas, al menos en dos sentidos básicos, estrechamente conectados entre sí: refuerza la obligación de estabilidad presupuestaria y el papel del Estado en su definición, por una parte, y amplía e intensifica los poderes estatales de supervisión y de control sobre las Comunidades Autónomas, por otra. Ello afecta sin duda a la autonomía financiera de las Comunidades. Pero no sólo. Las medidas adoptadas en este marco general para hacer frente a la crisis financiera han afectado también a la autonomía política de las Comunidades, más allá de su dimensión financiera, y han incidido en la propia estructura territorial del Estado autonómico tal como se ha venido desarrollando desde 1978 y lo conocemos hoy”

“Le regole di controllo della spesa pubblica alterano e limitano le competenze autonome” (Ma3)

“Il principio del pareggio di bilancio modifica e limita le CCAA” (Ca1)

“L’equilibrio di bilancio equivale a limitare la capacità decisionale delle CCAA” (CA4)

La volontà di rafforzare il ruolo dello Stato appare ancora più evidente tenendo in considerazione la decisione del Governo di riformare il governo locale, nonostante, come scrive a tal proposito Embid Irujo (2012), la sua struttura non sia stata causa della crisi: “ Se vuelven a escuchar, por tanto, los nunca olvidados, por permanentes, reproches al excesivo número de Municipios teniendo en cuenta la escasa población de muchos de ellos o al papel anticuado o inadecuado de las Provincias (en realidad, de las Diputaciones Provinciales) en relación a las exigencias de los tiempos actuales o, incluso, a la prescindibilidad de su actuación sustituible por la que cumplen las Comunidades Autónomas. Con mención, incluso, a un hipotético ahorro milmillonario que la adopción de algunas decisiones políticas llevarían consigo”.⁶¹

In realtà nel corso degli anni si è parlato più volte della necessità di una riforma del regime locale, per cui l’aspetto nuovo è il fatto che, in quel momento, la riforma venne proposta come “una de las medidas “necesarias” para la superación de la crisis económica.”⁶²

A tal proposito, continua Embid Irujo, appare poco “adecuado, en mi opinión, de vincular la reforma del régimen local con la crisis económica –vinculación que es posible encontrar en múltiples intervenciones, discursos, programas y proclamas– y postular esta modificación como una de las formas de reacción contra dicha crisis. Creo que esto es, sin paliativos, un error, puesto que, por un lado, los problemas que existen en el régimen local son independientes de la crisis económica y, sobre todo, la modificación del mismo tiene que ser pensable y operativa para una situación de “no-crisis” como la que, inevitablemente, se producirá algún día.”⁶³

Nonostante questo, sia in Italia che in Spagna, nel contesto delle misure anticrisi, sono apparse riforme del governo locale giustificate come “contrapartida exigida por “Europa” a

⁶¹ Embid Irujo A. Crisis económica y reforma local.. Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011 I 03 I 2012 I pp. 443-469 I ISSN 2172-6531 pag 444

⁶² Ibidem pag 445

⁶³ Ibidem pag 447

las ayudas económicas que se realizan para los Estados miembro en dificultades (y que han debido ser “rescatados”)⁶⁴

Nel 2013 fu riformata, infatti, la “Ley de bases del Régimen Local”, attraverso l’approvazione della “Ley 27/2013”, del 27 dicembre, “de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, che ha l’obiettivo di “racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.”⁶⁵

Tra le novità introdotte dalla legge, vi fu il divieto per gli enti locali di assumere competenze diverse da quelle attribuitegli dalla legge né competenze per svolgere le quali non dispongano di un patrimonio adeguato.

Prevedeva, inoltre, lo scioglimento degli enti locali minori che non sarebbero riusciti a sanare le situazioni di deficit.

Significativa fu soprattutto la previsione secondo la quale, a partire dall’entrata in vigore, il Governo avrebbe avuto il potere di stabilire le norme dei procedimenti di controllo, occuparsi della formazione e abilitazione dei funzionari, nonché nei casi più gravi, ottenere potestà sanzionatoria.

Queste misure appaiono, pertanto, complementari alle altre già approvate, come quelle contenute nella “Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, o nella “Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial del sector público”.

Considerato congiuntamente, questo blocco di misure pone gli enti locali in una situazione di subordinazione e dipendenza dallo Stato, contraria alla garanzia costituzionale dell’autonomia locale.⁶⁶

Da una parte, infatti, le CCAA sono soggette al potere di supervisione e controllo da parte dello Stato sui propri bilanci, dall’altra parte molte misure adottate dallo Stato con l’obiettivo di contenere la spesa pubblica, hanno inciso su settori nei quali le CCAA hanno importanti competenze.⁶⁷

⁶⁴ Ibedem pag 450

⁶⁵ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756

⁶⁶ Villar Rojas F. Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Revista El Cronista n.º 46 (Iustel - 2014). Pagg 42-55

⁶⁷ Al punto che nel 2012 furono presentati 26 ricorsi di incostituzionalità inerenti questioni competenziali. Un esempio è la STC 150/2012, del 5 luglio, che “declara la inconstitucionalitat de diversos preceptes del Reial Decret -lle13/2009, de 26 d’octubre, per vulnerar les competències de la Generalitat de Catalunya”.

E infatti, a tal proposito sono molteplici gli esempi che è possibile fare e che riguardano praticamente tutte le materie di competenza delle CCAA, per le quali lo Stato ha adottato misure volte a ridurre la spesa, ma che possiamo qualificare di ricentralizzazione.

Questo aspetto possiamo vederlo, ad esempio, in quelle che sono le principali materie di competenza delle CCAA: sanità – come il già citato “Real Decret-ley 16/2012, de 20 d’abril”, di “*mesures urgents per garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut i millorar la qualitat i seguretat de les seves prestacions*”, il cui obiettivo era quello di creare omogeneità nelle prestazioni e nei servizi a cui accedono i pazienti di ogni CCAA, omogeneità da raggiungere attraverso controllo e indirizzo statale - educazione e università - un esempio è il “Real Decret-ley 14/2012, de 20 d’abril” riguardante “*mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l’àmbit de l’educació*”, che prevedeva una serie di vincoli tra i quali lo stabilire l’orario delle lezioni o rimettere alla potestà regolamentaria statale la creazione di facoltà, dipartimenti o scuole tecniche - e servizi sociali – come il “Real Decret-ley 20/2012, de 13 de julio” su “*mesures per garantir l’estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat*”, che conteneva una serie di limiti e condizionamenti per le CCAA, stabilendo i criteri con i quali erogare le prestazioni.⁶⁸

Senza entrare troppo nel dettaglio, la volontà di ricentralizzazione è osservabile in un’ulteriore serie di misure che coinvolgono i più svariati settori: dal “Real Decret 199/2010, de 26 de febrer” che regola le vendite promozionali, al “Real Decret-ley 20/2012, de 13 de Julio” sugli orari delle attività commerciali, e sulla disciplina sui venditori ambulanti – invadendo, come dichiarato dalla STC 143/2012, de 2 de julio la competenza esclusiva delle CCAA in materia di commercio.

Sempre in ambito economico, sono osservabili, inoltre, ulteriori misure di ricentralizzazione nella “Ley 40/2010, del 29 de diciembre,” sul rilascio delle concessioni sullo stoccaggio del diossido di carbonio o nella “Ley 2/2011, de 4 de marzo”che si proponeva l’obiettivo di incentivare e promuovere lo sviluppo economico, prevedendo una serie di regole e principi che anche le CCAA erano tenute a seguire e che facevano riferimento a materie di competenza autonoma esclusiva come la protezione ambientale o l’energia.

Il filo conduttore di tutte queste misure, sembrerebbe essere una regolamentazione di tipo centralista volta ad una omogeneizzazione di tutte le CCAA, tema ricorrente anche nelle interviste condotte.

⁶⁸ Viver Pi-Sunyer C. Martin G. op cit p 32ss

“È necessario armonizzare, è giusto farlo. Non si possono avere 17 legislazioni ambientali, 17 legislazioni sugli orari commerciali o 17 legislazioni mediche. Non è ricentralizzazione ma armonizzazione e infatti è di questo che si parla anche al Parlamento Europeo: si cerca di semplificare le cose”. (Ma3)

“Si può parlare di un intento ricentralizzatore del PP, anche considerando che il partito precedente alla nascita del PP e cioè Alleanza popolare, aveva votato contro alle modifiche decentralizzatrici dell’art.8.

Mai sono stati convinti della bontà del sistema autonomico perciò la destra, che ora si è vista con la maggioranza assoluta, ha tentato di invertire questo proceso di autonomia e decentralizzazione.

Sono state molte le occasioni in cui si è cercato di procedere in questa direzione, alcune molto camuffate e sottili. Non è quindi per l’integrazione europea che si produce ricentralizzazione ma è per una preferanza politica, è una scelta ideologica dell’attuale governo che si basa su un nazionalismo centralista.” (Ca5)

“Effettivamente si è prodotta una ricentralizzazione che dal punto di vista finanziario, per la perdita di accesso ai mercati internazionali da parte della maggioranza delle CCAA era inevitabile. Ma credo che il governo del PP abbia approfittato di questa congiuntura per tentare di consolidare questa centralizzazione, per tentare come una reversione del processo di decentralizzazione che il PP considera che in Spagna era andato troppo lontano.” (Ca2)

Lo scontento dell’opinione pubblica spagnola non si è fatto attendere, ma, nonostante le proteste, Rajoy ha proseguito la politica di austerità volta al risanamento dei conti, giustificandola come necessaria per rispettare le richieste provenienti dai mercati europei ed evitare il fallimento del Paese.⁶⁹

Un’ ulteriore perdita di consenso si è avuta nel 2012 quando la crisi finanziaria peggiorò e Rajoy fece richiesta di accedere al “fondo salva Stati” dell’ Unione Europea per ottenere 100 miliardi di euro per risolvere la situazione di indebitamento delle banche spagnole, tra cui Bankia, uno dei più importanti istituti di credito spagnoli, tra l’altro strettamente legato al Pp.

⁶⁹Dichiarazioni di Rajoy in occasione del XV Congresso del PP a Madrid il 29 aprile 2012. <http://15congreso.ppmadrid.es>

Il ministro dell' Economia Luis de Guindos, quando il 9 Giugno ne annunciò l'ottenimento, si rifiutò a definirlo "*rescate financiero*", preferendo parlare di "un préstamo en condiciones muy favorables, mejores que las del mercado".⁷⁰

Anche per questo si sviluppò un'alta conflittualità sociale, legata all'idea che si sacrificino i cittadini per salvare le banche, idea consolidata dalla presentazione, solo due giorni dopo, di durissime misure che comprendevano profondi tagli alla spesa sociale, l'aumento dell'IVA e la soppressione del pagamento extra di Natale ai funzionari.

Come reazione a questi numerosi e profondi tagli della spesa, presero il via numerose manifestazioni, come la "marcha sobre Madrid" del 15 settembre 2012 convocata dalla piattaforma "Cumbre Social", a cui fecero seguito tutta una serie di manifestazioni di protesta davanti l' edificio del Congreso de los Diputados.

Oltre alla reazione sociale non si fece attendere neanche la reazione dei territori alla visione centralista dello Stato⁷¹: in Cataluña si "*profundiza el desafío soberanista, inspirado dal desiderio di una sempre maggiore autonomia, rispetto ad uno Stato che centralizza e omogenizza, basandosi sul principio uno Stato, una patria, un mercato*". (Ca3)

Come vedremo, l'11 settembre, in occasione della Diada, più di un milione di persone scese per le vie di Barcellona al grido di "Catalunya, nou estat d'Europa" e il presidente Artur Mas, iniziò a parlare della possibilità di convocare un referendum per l'indipendenza. Da questo momento in poi il tema preminente in Spagna diventa il risorgere della *questione catalana*: la crisi economica e i suoi gravi effetti, la cui responsabilità viene fatta ricadere sul governo centrale, vince laddove l'identità aveva fallito e permette il radicalizzarsi di una nuova istanza secessionista.

⁷⁰ Le dichiarazioni del ministro, sono state riprese dai principali quotidiani spagnoli, cfr ad esempio El Mundo. De Guindos: 'Es un préstamo muy favorable' que no dejará el 'más mínimo resquicio a la duda' 09/06/2012;

⁷¹ A tal proposito Enoch Rivera (2012. Op cit p 85) : "Han aflorado fuerzas que tienden a la revisión profundamente centralista de la organización territorial y, en gran parte como reacción, se han extendido y fortalecido también en algunos territorios posiciones hoy llamadas soberanistas, que propugnan la secesión. La crisis económica ha acelerado la expresión de estas fuerzas y las ha agudizado"

NOTE CONCLUSIVE

Ricostruire il quadro delle politiche di austerità adottate in Italia e Spagna per fronteggiare la crisi, ci ha permesso di osservare gli effetti che hanno avuto nel rapporto tra lo Stato centrale e le regioni o CCAA.

L'analisi svolta ha permesso di portare alla luce alcuni importanti aspetti presenti sia in Italia che in Spagna.

In primo luogo la considerazione che le misure anticrisi che sono state assunte sono molto simili tra di loro: in entrambi i contesti si è deciso di procedere verso una vera e propria riforma costituzionale per l'introduzione del pareggio di bilancio e per le altre politiche si è fatto ampio ricorso all'uso del decreto legge, configurando un rafforzamento del ruolo del Governo anche rispetto al Parlamento. (Bilancia 2016)

Un altro importante aspetto è che tali misure hanno impattato profondamente sulla struttura territoriale poiché hanno comportato una profonda limitazione dell'autonomia finanziaria e politica (Alberti Rovira 2012).

Ed effettivamente, gli studi di diritto comparato, mostrano che molto spesso le crisi producono effetti sul rapporto tra centro e periferia negli Stati federali. (Martinico 2016)

Un ultimo elemento che questa ricostruzione ha portato alla luce è che la crisi economica sembra procedere parallelamente ad una crisi della rappresentanza politica.

I governi centrali hanno, infatti, dovuto rispondere contemporaneamente ai cresciuti bisogni sociali e alle richieste di pareggio di bilancio da parte dell'Unione Europea monetaria: questa situazione ha comportato la perdita, per il Governo, della capacità di redistribuzione della ricchezza.

Vale a dire che è venuta meno la capacità dello Stato di ricoprire il ruolo di ammortizzatore sociale, in quanto le entrate sono inferiori alle uscite che, al contrario, crescono in maniera esponenziale. (O'Connor 1973)

CAPITOLO 4

PERCHÉ LA CATALUÑA VUOLE L'INDIPENDENZA?

Il tema della distribuzione e della organizzazione territoriale del potere, è il grande problema costituzionale che in Spagna non è stato ancora risolto perché il sistema “autonomico”, nonostante il suo sviluppo e il suo funzionamento, viene costantemente messo in discussione dalle ricorrenti tensioni tra sistemi regionali e Stato centrale.¹

Attualmente, questa tensione tra centralizzazione e indipendenza è profondamente radicata in Cataluña al punto che il primo ottobre 2017 si è celebrato un referendum per l'indipendenza a cui ha fatto seguito la “dichiarazione unilaterale di indipendenza” (DUI).

L'obiettivo di questo capitolo è, dunque, quello di analizzare la questione territoriale in Cataluña, ricostruendo il percorso dell'indipendentismo catalano per portare alla luce gli elementi sociali, economici e politico-istituzionali alla base di questa volontà indipendentista.

La ricostruzione storica del processo, ha permesso di portare alla luce la una serie di elementi legati alla storia, alla lingua, alla cultura e all'identità territoriale che costituiscono la base nella quale maturano aspettative e bisogni che rivitalizzano, oggi, questo processo.

A conferma di questi aspetti, analizzeremo la posizione espressa da alcuni degli intervistati su questi temi.

1. Il percorso indipendentista catalano nella storia: una breve ricostruzione.

Il percorso verso l'indipendenza dei Catalani non è certo un fenomeno nuovo, considerando che già dal 1469, quando il matrimonio tra Ferdinando II di Aragona e Isabella I di Castiglia pose le basi per unificare la Corona di Spagna, la Cataluña volle mantenere una certa indipendenza e alcune delle sue leggi.

¹ La questione è compiutamente analizzata da Eliseo Aja nei suoi lavori : Aja, E. El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales. Madrid, Alianza Editorial, 1999. Segunda Edición, 2003; Aja E. Estado autonómico y reforma federal. Alianza editorial. Madrid 2014

Di indipendenza vera e propria, si iniziò a parlare dal 1714 quando i Borboni invasero la Catalogna, occupando Barcellona dopo quattordici mesi di assedio ponendo fine alla guerra di successione spagnola.

Re Filippo V, ottenuto il potere, instaurò una monarchia assoluta e con l'applicazione dei Decreti di "Nueva Planta", abolì le autonomie locali catalane che esistevano fin dal Medio Evo e relegò la lingua catalana al solo uso domestico.

Nonostante il decreto, le rivendicazioni catalane continuarono ad essere vive, al punto che nel 1808 venne costituita la "Junta Superior del Principado de Cataluña" che redasse una esposizione nella quale dichiarava: "Que aunque desde luego deben reconocerse las ventajas políticas que resultarían de uniformar la Legislación y los derechos de todas las Provincias de la Monarquía para que no quede esta después de la actual crisis hecha un cuerpo compuesto de partes eterogéneas; con todo quando no pensase así la pluralidad, o cuando insuperables obstáculos se opusiesen a la realización de esta medida saludable, en tal caso debe Cataluña no solo conservar sus fueros y privilegios, sino recobrar los privilegios de que disfrutó Cataluña en el tiempo que ocupó el trono español la augusta Casa de Austria."²

Durante tutto l'Ottocento l'identità catalana ha continuato ad essere perpetrata, grazie all'emergente borghesia industriale e soprattutto al diffondersi della stampa.

Si trattò di una fase di rinascita, definita per questo "*Renaixença*", durante la quale si recuperò il catalano soprattutto nel campo della letteratura e della poesia e si rafforzò la coscienza identitaria catalana, fino allo sviluppo del vero e proprio "nazionalismo catalano", una corrente politica a sostegno di tutto ciò che riguardava la cultura catalana.³

Dopo il successo della Rivoluzione Gloriosa del 1868, il nazionalismo catalano iniziò a rivendicare una maggiore autonomia politica e la restaurazione di tutto quello che era stato abolito dal decreto di "Nueva Planta".

Ormai, come pubblicato sulla rivista "*Lo Gay Saber*", era arrivata "la hora de regenerar a Cataluña" perchè "en nombre de la libertad no se puede consentir que se continúe privándonos de la libertades rasgadas por las bayonetas del verdugo de Cataluña."⁴

Due anni dopo, nel 1870, nacque "*La Jove Catalunya*" la prima associazione patriottica catalana che univa letteratura e rivendicazione politica anticentralista alla quale si sommò una prima volontà che potremmo definire federalista⁵.

² Claret J. Santirso M. La construcción del catalanismo. Historia de un afán político. Madrid 2014. Los Libros de la Catarata. Pag 29

³ De la Granja, J; Beramendi J; Anguera P. La España de los nacionalismos y las autonomías. Madrid. 2011

⁴ De la Granja, José Luis; Beramendi, Justo; Anguera, Pere La España de los nacionalismos y las autonomías. Madrid. Síntesis- 2001 pag 29

Ed infatti, dopo che la rinuncia al trono da parte di Amedeo I di Savoia condusse, l' 11 febbraio del 1873, alla proclamazione della “Primera República Española”, il 9 Marzo, i sostenitori catalani del federalismo proclamarono lo “Estado Federal”.

L'obiettivo che si proponevano di raggiungere era quello di esercitare pressione affinché la Repubblica appena proclamata diventasse federale, senza aspettare l'elaborazione della Costituzione ad opera delle Corti costituenti.

Non solo il federalismo non si raggiunse, “ma a seguito del fallimento della Rivoluzione Cantonale, la Prima Repubblica fracassò e nel 1875 venne restaurata la monarchia Borbonica”.⁶

È da questo momento che nasce il vero e proprio *catalanismo politico*, il cui fondatore viene considerato Valentí Almirall, che nella sua più importante opera – “El Catalanisme” – difende il “particularismo” catalano e sostiene che i mali della Spagna siano causati dalla detenzione del potere da parte della comunità castellana – che definisce “idealista, abstracta, generalizadora y dominadora”- al contrario di quella catalana “positivista, analítica, igualitaria y democrática”.⁷

Iniziò, al contempo, la diffusione di tutti quei simboli che diventeranno propri del catalanismo come la bandiera con le quattro fasce rosse, l'inno – “Els Segadors” - i due Santi protettori - Sant Jordi e la Virgen de Montserrat - ma anche la “sardana”, la danza tipica, o l'usanza dei due cognomi uniti dalla lettera *i*.⁸

Un'altra importante tappa nella definizione del catalanismo moderno fu la crisi di Cuba del 1898 che sancì la caduta della potenza spagnola che, dopo essere stata sconfitta dagli Stati Uniti dovette rinunciare alle sue ultime colonie d'oltremare, cioè Cuba, Porto Rico e Filippine. Da questa crisi nacque il movimento denominato “*Generación del 98*” composto da intellettuali spagnoli che presero coscienza delle difficoltà della Spagna, un paese ormai in rovina lontano dall'essere la super potenza del passato e che avvertirono l'esigenza di una rigenerazione dando vita al movimento del “*regeneracionismo*”.

La sconfitta spagnola fu un elemento che condizionò l'economia catalana – Cuba rappresentava il 60% delle esportazioni catalane – e per i catalanisti divenne il simbolo del fallimento di anni di centralismo statale, ritenuto la causa della disfatta coloniale.⁹

⁵ Claret y Santirso, op cit , pp. 71-72.

⁶ De la Granja, op cit pag 21

⁷ Ibidem pag 62

⁸ Ibidem pag 67 ss

⁹ Bassetti C. Devoluzione e sovranismo. Studi di caso in Europa: la Catalogna e la Scozia. Tesi di dottorato.Uniroma1. 2013

Proprio sulla scia di questo sempre crescente nazionalismo, nel 1901 nacque la “*Lliga Regionalista*” - che trionfò alle elezioni municipali che si tennero quello stesso anno a Barcellona – e nel 1906 si formò “*Solidaridad Catalana*”, una grande coalizione che ebbe talmente tanto successo alle elezioni generali da dare un fortissimo impulso al catalanismo politico e restare tuttora presente nella memoria nazionalista.¹⁰

Uno dei progetti di *Solidaridad Catalana* era unire in un unico ente regionale le quattro deputazioni provinciali, - Barcellona, Girona, Lleida e Tarragona - ed il risultato fu la creazione nel 1914 della *Mancomunidad de Cataluña*, presieduta da Enric Prat de la Riba.¹¹

Questo primo esperimento di autogoverno contribuì a far aumentare il desiderio autonomista, e nel 1917 tutti i deputati e i senatori catalani approvarono una dichiarazione nella quale ribadivano la volontà della *Cataluña* di ottenere un regime di piena autonomia.¹²

Dopo due riunioni di una “*Asamblea de parlamentarios*”, il re accettò la formazione di un “*gobierno de concentración*” presieduto da García Prieto.

Questo governo durò pochi mesi, per essere sostituito dal cosiddetto “*Gobierno Nacional*”, presieduto da Antonio Maura, che nel novembre de 1918, lasciò il posto nuovamente a García Prieto.

È da questo momento in poi che la pressione catalanista si fece più forte, basandosi probabilmente anche sulla “*Dichiarazione dei Quattordici punti di Wilson*” del 1918, nella quale si sosteneva il principio dell’autodeterminazione dei popoli e il rispetto delle autonomie nazionali.¹³

A questo punto non tardò ad arrivare la reazione da parte dei nazionalisti spagnoli, che diedero vita ad una campagna anticatalanista e a favore dell’unità nazionale spagnola.

L’istanza autonomista che stava culminando nell’organizzazione di un plebiscito sull’autonomia catalana, terminò nel 1923 quando Primo de Rivera prese il potere tramite un colpo di Stato, nominò un regime militare e impose un sistema autoritario¹⁴.

Inizialmente la “*Llega Regionalista*” aveva appoggiato il golpe, dando credito alla promessa di Primo de Rivera di mettere in atto un processo di decentralizzazione.

¹⁰ De la Granja, Beramendi y Anguera, op cit p. 74.

¹¹ Ibidem Ivi

¹² Nella dichiarazione approvata si leggeva “que es voluntad general de Cataluña la obtención de un régimen de amplia autonomía”. Ibidem Ivi

¹³ Cavallini E. L’indipendentismo catalano: un fenomeno di lunga durata. *Dialoghi Mediterranei*, n.16, novembre 2015

¹⁴ Sul governo di Primo De Rivera, cfr González Calleja E. *La España de Primo de Rivera: la modernización autoritaria 1923-1930*. Alianza Editorial, 2005 .

Dopo soli cinque giorni, invece, emanò un editto contro il separatismo con il quale impediva qualunque tipo di propaganda separatista, l'uso della bandiera, e nuovamente, la lingua catalana.

La repressione che compì verso il catalanismo fu davvero dura arrivando persino a prevedere la traduzione in castellano dei nomi di vie e piazze¹⁵, per culminare con lo scioglimento della "Mancomunidad" nel 1925.

Questa politica anticatalanista, tuttavia, trovò molti oppositori e ciò permise di mantenere viva la campagna autonomista catalana.

Uno dei maggiori oppositori alla dittatura fu, sicuramente, Francesc Macià che dopo le dimissioni di Primo de Rivera nel 1930, divenne leader del nuovo partito "Esquerra Republicana de Catalunya" (ERC), che trionfò a Barcellona in occasione delle elezioni che si tennero il 12 aprile del 1931

Queste elezioni segnarono la vittoria repubblicana e l'inizio della Seconda Repubblica Spagnola.¹⁶

Per la Catalunya iniziò una nuova fase: Macià iniziò immediatamente ad esercitare il potere, nominò i membri del suo governo e proclamò la "Repubblica catalana".

Questa proclamazione fece sì che il governo centrale inviasse una delegazione a Barcellona che raggiunse l'accordo con Macià di rinunciare alla Repubblica catalana in cambio dell'approvazione di uno Statuto di autonomia che prevedesse la restaurazione della Generalitat, abolita dai decreti di Nueva Planta.¹⁷

Ecco che nel 1932 tema centrale fu la discussione sullo Statuto della Catalunya.

Come concordato, Macià nominò una commissione incaricata di elaborare lo Statuto che, dopo essere stato approvato dalla "Diputación Provisional de la Generalidad de Catalunya", fu sottoposto referendum ottenendo il 99% di voti favorevoli.¹⁸

Lo Statuto, che faceva riferimento ad uno Stato federale all'interno del quale la Catalunya godeva di piena autonomia – e richiamava il diritto di autodeterminazione - nonostante fu sottoposto ad una procedura di adeguamento alla Costituzione incontrò molte opposizioni. Interessante, a tal proposito, è la dichiarazione del 13 maggio del 1932 di Ortega y Gasset: "Yo sostengo que el problema catalán, como todos los parejos a él, que han existido y existen en otras naciones, es un problema que no se puede resolver, que sólo

¹⁵ De la Granja, op cit pag 78

¹⁶ Aja, E. El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales. Madrid, Alianza Editorial, 1999. Segunda Edición, 2003

¹⁷ González I Vilalta. Subsidiaridad, contradicciones nacionalistas Y relaciones del sistema político catalán. Con el español (1931-1936): cuatro sesiones del Parlamento autónomo. Hispania. Revista Española de Historia, 2006, vol. LXVI, núm. 224, septiembre-diciembre.

¹⁸ De la Granja, op cit. pag 126

se puede conllevar, y al decir esto, conste que significo con ello, no sólo que los demás españoles tenemos que conllevarnos con los catalanes, sino que los catalanes también tienen que conllevarse con los demás españoles.(...) Digo, pues, que el problema catalán es un problema que no se puede resolver, que sólo se puede conllevar; que es un problema perpetuo, que ha sido siempre, antes de que existiese la unidad peninsular y seguirá siendo mientras España subsista; que es un problema perpetuo, y que a fuer de tal, repito, sólo se puede conllevar.”¹⁹

Dopo quattro mesi di dibattito lo Statuto venne approvato ma, per le numerose modifiche e per i tagli apportati, non soddisfò le aspettative dei nazionalisti.

Pochi mesi dopo si tennero le prime elezioni al Parlamento catalano che furono vinte da ERC e fu confermato Francesc Macià alla presidenza, che restò in carica fino alla sua morte nel 1933.

Fu sostituito da Lluís Companys che con la “*Proclamación del Estado Catalán*” fu uno dei principali protagonisti della Rivoluzione di Ottobre del 1934, una grave crisi politica tra Madrid e Barcellona nata a seguito di un ricorso su una presunta invasione di competenze statali²⁰.

Sebbene durò solo pochi anni, la “*República catalana*” fu l’unico precedente “sólido del actual Estado autonómico” e “las únicas instituciones autonómicas que llegaron a funcionar durante la República fueran las catalanes”²¹.

Tuttavia, anche questa volta il discorso “autonomico” catalano durò poco: con la guerra civile del 1936/1939 e l’avvento di Francisco Franco, venne cancellata nuovamente l’autonomia della Catalunya.

I quarant’anni di regime franchista furono molto duri per la Catalunya che per il nuovo regime “representaba la síntesis de todos los peligros”.²²

La repressione non si limitò all’abolizione della Generalitat, del Parlamento e dello Statuto; ma colpì tutto quello che identificava la Catalunya: l’uso del catalano fu proibito in tutti gli ambiti pubblici e perseguito anche negli usi privati, fu vietata la possibilità di associarsi in partiti e in sindacati, si tradussero in castellano o furono sostituiti i nomi di vie e piazze, furono chiusi tutti i centri che promuovevano la cultura catalana.

Sia la cultura catalana che le idee politiche, continuarono a sopravvivere e a diffondersi nella clandestinità e in questi anni, dunque, il catalanismo agì più che altro come

¹⁹ Il discorso di Ortega y Gasset è presente on-line su http://www.fnff.es/Discurso_de_Ortega_y_Gasset_sobre_el_Estatuto_de_Cataluna_1932_1166_c.htm

²⁰ De la Granja, op cit pag 134

²¹ Aja E. “Estatado autonomico ..” op cit pag 34

²² Claret y Santirso, op cit, 2014, pp. 160

movimento di opposizione ad un regime che aveva compiuto una costante repressione verso l'identità catalana e qualunque tentativo di secessione.

Il catalanismo politico, dunque, è sopravvissuto alla dura repressione per rinascere prepotentemente nel 1970 con la costituzione dell' "*Asamblea de Cataluña*" che iniziò una campagna a favore della democrazia e del nazionalismo, sintetizzata dallo slogan "*Llibertat, Amnistia, estatut d'autonomia*".

È solo con la caduta del regime nel 1975, che la Cataluña poté nuovamente definire la sua identità e questa volta all'interno di un contesto democratico.

Nel Giugno del 1977, durante le prime elezioni democratiche, non solo i partiti catalani a sostegno dell'autogoverno avevano ottenuto la maggioranza, ma il desiderio decentralizzatore si era esteso in tutta la Spagna.²³

Tenendo conto di queste due circostanze, il presidente Suárez decise di accordare con Tarradellas, il presidente della Generalitat repubblicana di Cataluña in esilio in Francia, la ricostituzione provvisoria della Generalitat de Cataluña – con il decreto legge del 29 settembre 1977 – demandandone alla Costituzione la decisione definitiva.

Questa formula dell'autonomia "*provisional*" fu applicata anche ai Paesi Baschi, e, successivamente, alle altre regioni che si erano formate, portando così alla nascita di 14 preautonomie: di fatto, le CCAA attuali ad eccezione di Madrid, Cantabria e la Rioja della cui organizzazione si stava ancora discutendo.

Dopo l'approvazione della Costituzione nel 1978 e le prime elezioni generali del 1979 vinte da Suárez, si iniziò con l'elaborazione degli Statuti di autonomia.

I primi ad essere approvati furono il basco e il catalano, la cui bozza di Statuto – il cd "*Proyecto de Sau*" – fu preso come esempio per l'elaborazione degli Statuti delle altre Comunità autonome.

In Cataluña, dopo l'approvazione dello Statuto, si svolsero le prime elezioni autonome che videro la vittoria di Convergencia y Unió (Ciu) con il presidente Jordi Pujol che restò alla presidenza della Generalitat de Cataluña per i 23 anni seguenti fino al 2003

Alle elezioni per il Parlamento Catalano del 2003, infatti, nessun partito ottenne la maggioranza assoluta e la formazione del governo fu possibile solo grazie all'accordo raggiunto fra il Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC), Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) e Iniciativa per Catalunya Verds (ICV): si formò, così, il cosiddetto governo tripartito presieduto dal socialista Pasqual Maragall.

²³ Aja op cit pag 36

È da questo momento che la situazione iniziò a cambiare: il Tripartito formato si pose come principale obiettivo quello di modificare lo Statuto – mai cambiato dal 1979 – trovando appoggio anche in Luis Zapatero che durante la campagna elettorale si dichiarò favorevole ad una riforma dello Statuto di autonomia della Cataluña.

Proprio la discussione intorno al nuovo Statuto - e tutto quello che ne conseguì - costituisce l'antecedente delle "nuove" rivendicazioni catalane e di tutto quello che oggi sta accadendo nei rapporti tra Spagna e Cataluña.

2. Il "nuovo inizio" delle rivendicazioni "autonomico-soberanistas": la STC 31/2010 sullo Statuto Catalano

L'antecedente che ha generato l'attuale accelerazione del processo "autonomico soberanista" si verifica a partire dal 2005-2006 con la riforma dello Statuto Catalano (EC) con il quale le élites politiche catalane avevano dato vita ad una profonda trasformazione del quadro politico e giuridico.²⁴

A seguito dell'inaspettata vittoria di Zapatero nel 2004 – che si era dichiarato d'accordo con un'eventuale riforma dello statuto - il governo catalano diede inizio al processo di riforma dello Statuto, senza, tuttavia, procedere ad un dibattito politico per definire le linee principali della riforma.

"Mas crede a Zapatero e tutta CiU si mette in coda al grido: cambiamo lo Statuto di autonomia" (Ma2) .

Dopo un anno di discussione, la proposta di Statuto venne approvata dal Parlamento catalano nel settembre del 2005, con il voto favorevole di CiU, PSC, ERC e IC-V, e il voto contrario del PP, che criticò molto duramente il progetto

Dopo profondi tagli delle parti ritenute più controverse e di numerose modifiche che ne determinarono riduzioni e limitazioni, grazie ad una insperata negoziazione tra Zapatero e Mas sulle parti modificabili, si raggiunse un accordo sul testo che permise l'approvazione dello Statuto anche dalle Cortes Generales nel marzo del 2006, sempre con il voto contrario del PP e questa volta anche di ERC, in disaccordo con i numerosi tagli.

²⁴ Sullo riforma dello Statuto catalano esiste un'ampissima letteratura. Si cfr a titolo d'esempio: Aja E. Estado autonómico y reforma federal. Alianza editorial. Madrid 2014; -Alberti Rovira E. El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto 2013.; Blanco Valdès R. El laberinto territorial español. Alianza. Madrid. 2014

Lo Statuto fu poi confermato da un referendum popolare celebrato in Catalunya il 18 giugno dello stesso anno ed entrò ufficialmente in vigore il 9 agosto del 2006, dopo la firma del re, la promulgazione e la pubblicazione ufficiale.²⁵

Lo Statuto, nel momento della sua entrata in vigore, si componeva di ben 223 articoli configurandosi come una riforma totale rispetto allo Statuto approvato nel 1979, conteneva profondi riferimenti ideologico – identitari legati alla Catalunya definita come nazionalità - che ha come simboli la bandiera, l'inno e la festività nazionale (art. 8) e prevedeva la richiesta, tra le altre cose, di maggiori competenze.

Secondo un deputato di Madrid, *“si cerca di consacrare uno Statuto speciale come una Costituzione”*. (Ma4)

Tra i diversi aspetti prevedeva: la presenza di un catalogo di diritti e di doveri; l'incremento delle competenze normative autonome (Titolo IV); un rapporto di collaborazione bilaterale tra Generalitat e Stato; e la presenza nel Titolo VI, dedicato al sistema finanziario della Catalunya, del riconoscimento della piena autonomia nella gestione delle risorse economiche per realizzare liberamente gli obiettivi politici e sociali determinati dalle istituzioni autonome.

Proprio per questi aspetti controversi - e sostenendo che si trattasse di una riforma costituzionale e non di una riforma statutaria - il Partito Popolare presentò un ricorso di incostituzionalità davanti al Tribunale Costituzionale.

Ciò fece aumentare il malcontento politico e sociale che aveva iniziato a nascere già a seguito dei tagli allo Statuto imposti da Madrid.

Il Tribunale Costituzionale si pronunciò, dopo quasi quattro anni, con la sentenza 31/2010 del 28 di Giugno: è la prima volta che un *“Estatut votat pel Parlament, per les Corts generals i referendat per la ciutadania catalana (...) , s’havia portat davant del TC”*.²⁶

“Zapatero aveva eliminato una legge che permetteva un ricorso previo di costituzionalità, vale a dire, la possibilità che lo Statuto venisse controllato prima di essere sottoposto a referendum quindi era stato sottoposto a referendum uno Statuto che presentava evidenti problemi incostituzionali”. (Ma6)

Con la sentenza il TC rigettava il ricorso del PP, ma dichiarava incostituzionali 14 articoli dello Statuto, imponeva una lettura costituzionalmente orientata di altri ventisette e

²⁵ BOE n. 172, del 20 luglio del 2006, DOGC, n. 4680, del 19 luglio del 2006.

²⁶ Colomè G. “Units en...” .op cit p.6

annullava l'articolo dello statuto in cui compariva l'espressione che la Cataluña è una nazione.²⁷

Secondo il TC, infatti, il termine nazione è conforme alla Costituzione riferito ai simboli della Cataluña definita come nazionalità, ma da un punto di vista giuridico - costituzionale la Costituzione non conosce altra Nazione che quella spagnola, così come individuata nel preambolo e nell'art. 2 CE

Questa disposizione fu interpretata dai catalani come volta a frenare la volontà di maggiore autogoverno della Cataluña²⁸: *“con la sentenza è come se si dicesse ai Catalani che non sono speciali e la gente si arrabbia, per questo scende di nuovo in piazza.”* (Ca1)

Il 10 luglio 2010, infatti, scesero per le vie di Barcellona più di un milione di catalani²⁹, al grido “ Som una nació. Nosaltres decidim.” (“Siamo una nazione. Noi decidiamo.”) per rivendicare la libertà di decidere il proprio futuro collettivo e manifestare la loro rabbia nei confronti della decisione del TC ritenuta lesiva della volontà espressa durante il referendum di approvazione dello statuto.

“La famosa sentenza sullo statuto da qualunque parte la si guardi è un'anomalia democratica. Il fatto che dopo aver votato a favore dello Statuto il Congresso spagnolo, il Parlamento catalano e dopo un referendum in tutta la Cataluña, un Tribunale Costituzionale tagli ciò che è stato votato e referendato significa che qualcosa si è fatto male”. (Ca2)

“Questo genera una frustrazione più che nel popolo catalano, nella mia opinione, nei dirigenti di CiU, perché gli hanno mentito sull'applicazione del nuovo Statuto generando una radicalizzazione del processo di indipendenza: ora i più radicali sono anche i dirigenti.” (Ma3)

²⁷ Non è possibile, in questa sede, analizzare in dettaglio tutta la sentenza e la discussione che ha generato e che continua suscitare. Un importante contributo sul tema è il numero speciale de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15, 2010, dedicato a «El Tribunal Constitucional y el Estatut».

²⁸ Aja E. “Estado autonómico y reforma federal”. Alianza editorial Madrid 2014

²⁹ 1 milione e cento secondo la polizia, 1 milione e mezzo secondo gli organizzatori, tra cui il movimento Omnium Cultural.

La manifestazione, che era stata inizialmente organizzata in difesa dello statuto, a seguito della pubblicazione della sentenza da parte del TC, ottenne un notevolissimo aumento nel numero delle adesioni.

Questa reazione è spiegabile anche in considerazione del ruolo giocato dai partiti nazionalisti: come ben spiega Aja, la sentenza è arrivata in un momento caratterizzato dalla lotta politica di CiU contro i socialisti per recuperare la maggioranza in Cataluña e dalla difficile posizione del PSC derivante dalla circostanza che la maggioranza dei membri del TC che avevano elaborato la sentenza, era la stessa che si era mostrata d'accordo con lo Statuto.

Per tutti questi motivi, la sentenza divenne, così, il simbolo dell'oppressione della Cataluña e la massima giustificazione delle posizioni indipendentiste.³⁰

“Si da una lettura politica della sentenza, si politicizza da parte di chi cerca sempre scuse per far passare il messaggio indipendentista.” (Ma2)

“La sentenza si è ingrandita molto e si è utilizzata per fare vittimismo”. (Ma5)

Ed infatti la delusione del popolo catalano si manifestò chiaramente alle elezioni del 28 novembre 2010, con la sconfitta del governo tripartito di sinistra che aveva governato per sette anni, e la netta vittoria del candidato Artur Mas di Convergència i Unió (CiU).

CiU era un partito che fino a quel momento non era mai stato indipendentista, ma aveva seguito la politica del cosiddetto *“peix al cove”*, vale a dire, di appoggio al governo centrale in cambio di maggiori quote di autonomia.

Dopo due anni caratterizzati dall'attesa della Sentenza, dalla riforma finanziaria e dalla crisi economica, la prospettiva maggioritaria all'interno di CiU cambia: Artur Mas viene eletto presidente con un discorso che verte su due punti, la rivendicazione di un patto fiscale in linea con quello dei Paesi Baschi e della Navarra e un non ben definito *“derecho a decidir”*³¹.

³⁰ Aja E. “Estado autonómico y reforma ...” op. cit pag 88

³¹ Ibidem pag 108

2.1 La crisi economica e la svolta indipendentista

Gli eventi successivi vanno analizzati tenendo conto della crisi economica che aveva iniziato a far sentire i suoi effetti e dalla quale non si è salvata nessuna CCAA, anche se con intensità ed effetti diversi in relazione alle proprie caratteristiche e specializzazioni produttive.

Ed infatti “ las regiones más perjudicadas habrían sido aquellas con un mayor peso de la industria y, aunque en menor medida que en 2008, también de los servicios y de la construcción”³²: si spiega, in questo senso, l'importanza della crisi in Catalunya.

Il verificarsi quasi contemporaneo della sentenza e della crisi, determinarono una “combinació letal per mantenir l'*statu quo* de l'encaix de Catalunya a Espanya i esdevenen un referent de tipus emocional, ple de sentiments que desborden alguns dels partits polítics cap a unes posicions secessionistes”.³³

Come abbiamo avuto modo di vedere nel capitolo precedente, le prime misure anticrisi risalgono, infatti, proprio al 2010 ad opera del governo di Rodríguez Zapatero, a cui hanno fatto seguito le successive politiche di austerità, più conservatrici e centralistiche, del governo di Mariano Rajoy, iniziate nel dicembre del 2011.

È innegabile che con la crisi le comunità autonome ne abbiano pagato in prima persona gli effetti, “avendo visto i loro gettiti drasticamente ridotti e le loro spese mantenersi costanti.”³⁴

Ed infatti, è proprio dal 2012, l'anno in cui la crisi è diventata più insopportabile, che riprende prepotentemente vita la “questione catalana”: la crisi, “trasfigura quella che poteva essere un'innata insofferenza di ampi gruppi nazionali rispetto allo Stato centrale in aperta opposizione, in desiderio di indipendenza.”³⁵

“Perché quando la gente sta male, si rende conto che le cose non vanno bene, che i servizi pubblici non vanno bene e sapendo che riceve meno di quanto contribuisce, la voglia di indipendenza cresce. (Ca4)

³² Ruiz-Huerta Carbonell J. ; Benyakhlef Domínguez M; Vizán Rodríguez C. “Las comunidades autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas.” in El estado de las autonomías en 2009: temas monográficos . IDP Barcelona. Pag 91

³³ Colomè G. “Units en..” op cit pag. 6

³⁴ Stefano G. “ Italia e Spagna...” op cit p 23

³⁵ Mastromarino A. “Europea à rebours: integrazione e processi di secessione in Europa” - Centro Studi sul Federalismo – 2014 www.csfederalismo.it

Alla luce di questa situazione complessiva e a sostegno del progetto di Mas, il Parlamento catalano, il 25 luglio del 2012, approvò la “Resolución 737/IX” riguardante il patto fiscale, che prevedeva il conseguimento della “ plena capacidad de decisión sobre todos los tributos soportados en Cataluña, poder disponer de los recursos económicos que como país se generan para atender las políticas sociales y de crecimiento, y garantizar la lealtad institucional para evitar arbitrariedades e incumplimientos de las partes”³⁶.

Per raggiungere questo obiettivo, si legge nella risoluzione, “el Parlamento de Cataluña insta al Gobierno de la Generalitat a iniciar un proceso de negociación con el Gobierno español para conseguir un modelo de financiación propio para Cataluña, dentro de este año 2012.”

Pochi mesi dopo, l’11 settembre del 2012 - il giorno della Diada, la festa nazionale catalana - oltre un milione di catalani scesero nuovamente in strada a Barcellona, mostrando sempre più chiaramente l’aspirazione del “popolo catalano” all’indipendenza al grido di “ Catalunya, nou estat d’ Europa”.

L’11 settembre 2012 “un atronador volvió a sonar por las calles de Barcelona, aunque tan sólo sirvió para evidenciar la misma inflexibilidad del gobierno español.”³⁷

Ed infatti, pochi giorni dopo, il 20 settembre 2012, come previsto dalla risoluzione, Artur Mas incontrò a Madrid Mariano Rajoy per discutere la revisione del patto fiscale catalano, chiedendo che il regime fiscale catalano fosse assimilato a quello dei Paesi Baschi e della Navarra.

Una richiesta, quella di Mas, evidentemente orientata alla ricerca di consenso politico giocando la carta del nazionalismo, legandolo non più a motivi identitari ma alla grave situazione economica.

Rajoy si disse contrario alla proposta, ritenendola incompatibile con la Costituzione ma dichiarando di essere comunque disposto ad una collaborazione franca e leale per migliorare l’attuale sistema finanziario pur non avendo margini per concedere il patto fiscale alla Cataluña.³⁸

Da questo momento in poi inizia un “dialogo tra sordi”: mentre a Barcellona si chiedeva una maggiore autonomia, a Madrid ci si opponeva a qualunque tipo di possibilità di costruire un dialogo, sulla base dell’inviolabilità della Costituzione spagnola del 1978.

³⁶ La Resolución 737/IX del Parlamento de Cataluña, è consultabile sul Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, IX legislatura, núm. 363, de 26 de julio de 2012.

³⁷ Pont A. Escucha, Sefarad. Los motivos que llevaron a la independencia de Cataluña. Ediciones invisibles. Barcelona 2013

³⁸ Dichiarazioni presenti nel “Comunicado sobre la reunión del presidente del Gobierno con el presidente de la Generalitat de Cataluña” resa pubblica dal Ministero del Governo il 20 settembre 2012 e disponibile sul sito www.la-moncloa.es.

Il presidente Rajoy, nelle sue dichiarazioni, infatti, sottolineava che la Costituzione spagnola fosse un ostacolo assoluto alle richieste Catalane.

In realtà, come descrivono Morales e Serrano - e in linea con le osservazioni che ho condotto - ad essere d'ostacolo più che la Costituzione, era l'atteggiamento dei partiti al governo, in altre parole, la totale chiusura al dialogo del PP³⁹.

“il Governo spagnolo è stato irresponsabile nel gestire la situazione con la Cataluña: non ha provato a cercare un accordo e a far stare la gente tranquilla”.

(Ca1)

“La Costituzione prevede la tutela dell'autonomia ma al PP fa comodo leggere solo la parte che dice che la Spagna è indivisibile e non andare oltre.” (Ca5)

“Il PP ha la maggioranza assoluta perciò non vuole dialogare.” (Ma3)

“Rajoy ha detto solo “No” a tutte le proposte per migliorare la Cataluña e la Spagna” (Ca2)

A seguito delle continue risposte negative del presidente Rajoy, e forte del successo della Diada da poco svoltasi, Mas decise di convocare le elezioni anticipate, incentrando la campagna elettorale sul “derecho a decidir”.⁴⁰

Nell'ultima sessione prima dello scioglimento del Parlamento, a tal proposito, venne approvata la “Resolución 742/IX”, nella quale si legge che: “los intentos de encaje de Cataluña con el Estado español y sus reiteradas respuestas negativas son hoy una vía sin recorrido. Cataluña debe iniciar una nueva etapa basada en el derecho a decidir”.⁴¹

³⁹ Morales S. – Serrano I. Autodeterminación en contextos democráticos: el Reino Unido y España, in Cagiao y Conde J. – Martín V. (eds.), Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán, Le Manuscrit, Paris, (2015), pp. 189-232.

⁴⁰ Il tema del “derecho a decidir”, è stato oggetto di ampio dibattito in Spagna che, ovviamente, non possiamo ricostruire in questo lavoro. In generale, il dibattito si è basato sulla contrapposizione tra l'élite politica che l'ha invocato che lo ha interpretato come il diritto democratico di un popolo all'autodeterminazione e, dall'altra parte, tra quanti è stato ritenuto non applicabile al caso catalano se interpretato secondo quanto stabilito nel Diritto internazionale. Gli artt. 1 e 55 della Carta dell'Onu, infatti, definiscono l'autodeterminazione come il principio chiave del processo di decolonizzazione. Non essendo la Cataluña una colonia, semplicemente non avrebbe diritto all'autodeterminazione.

Cfr sul tema, fra gli altri: Buchanan A. “Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político.” Editorial planeta, Arel, Barcelona 2013; Informe Fundación FAES “ 20 preguntas con respuesta sobre la secesión de Cataluña”- disponibile su http://www.fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20140130114920.pdf

Medina Ortega M. “El derecho de secesión en la Unión Europea”. Fundación Alfonso Martín Escudero, Marcial Pons, Madrid 2014;

⁴¹ La resolución 742/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno è stata pubblicata nel Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, IX legislatura, núm. 390, 2 de octubre de 2012.

Nella risoluzione, inoltre, si affrontava la questione dell' "expolio", sottolineando che "a las dificultades derivadas de la crisis económica, es necesario añadir en el caso de Cataluña el expolio fiscal que padece el país año tras año (...) Este déficit fiscal es de una gravedad y de una injusticia que no tienen comparación con lo que sucede en ningún otro estado de Europa que tenga un cierto nivel de descentralización administrativa (...) Si Cataluña dispusiera de estos recursos, podría ser un país con un estado del bienestar de los más sólidos y solventes de Europa". In questo modo, il Parlamento "insta también al Gobierno a informar a la opinión pública que la causa del déficit de financiación de los servicios públicos es el expolio fiscal que sufre Cataluña a manos de España, y que es este expolio el que debe ser abolido urgentemente para poder poner fin a los recortes y poder hacer políticas de reactivación económica".⁴²

C'è da chiedersi se esista davvero un expolio – vale a dire il deficit tra quello che paga la Cataluña sotto forma di imposte e quello che riceve dallo Stato - ai danni della Cataluña o se è solo una "invenzione" creata da Mas per attribuire la responsabilità della crisi e delle misure di austerità al governo centrale.

Secondo i sostenitori dell'indipendenza, compreso Mas, questo expolio corrisponderebbe a circa sedicimila milioni di euro l'anno⁴³ e sarebbe la causa dei problemi finanziari della Cataluña.

"Se io guardo alle competenze che ha la Cataluña e ai soldi che ha, si vede che non sono sufficienti. Si deve intervenire di più sulle regioni ricche perché incidendo su chi produce di più si aiutano anche le altre regioni. Ma se non abbiamo questi soldi noi non produciamo più e aumenta la volontà di avere l'indipendenza". (Ca3)

Ecco che la soluzione al deficit Catalano sarebbe l'indipendenza da un governo centrale che "nos roba" riconoscendo alla Cataluña la possibilità di gestire autonomamente la totalità delle imposte riuscendo a garantire un alto livello dello Stato sociale.

Innanzitutto occorre ricordare che, ad eccezione dei Paesi Baschi e della Navarra che hanno un vero e proprio federalismo fiscale, alle altre CCAA per molto tempo è stata

⁴² Galán Galán A. "Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada" Istituzioni Del Federalismo 1.2013. Pag 5

⁴³ Secondo l'ex ministro ed ex presidente del Parlamento Europeo Josep Borrell, la cifra dei 16000 milioni di euro, è stata calcolata valutando che nel 2009 la Cataluña ha versato allo Stato 46.195 milioni di euro, e ne ha ricevuti 45.403, originando un deficit di 792 milioni a cui sono stati sommati i 15.618 milioni corrispondenti alla quota catalana del deficit pubblico spagnolo.

riconosciuta un'autonomia finanziaria intensa nel senso di autonomia nel determinare le spese, ma non le entrate.

“Prima la guerra si faceva con le armi, ora si fa con l'economia. È il governo centrale che decide quanto dare alla Catalunya, sa che non ha il potere di andare dai mercati a chiedere soldi e quindi, in questo modo, il governo la controlla”. (Ca5)

Legato al problema expolio è la questione della solidarietà interterritoriale, tema che diventa ampiamente dibattuto.

Se da una parte c'è chi continua a sostenere l'importanza del principio di solidarietà, ritenendo che *“è tuo dovere contribuire al benessere della società e lo Stato deve eliminare le differenze: questa non è solidarietà, è giustizia. Allo stesso modo, ognuno deve contribuire in base a quello che ha stabilito la legge: questa non è solidarietà, è un obbligo.” (Ca6)*

Dall'altra parte sono sempre di più quelli che ritengono che in Spagna non tenendo in considerazione un principio di *“ordinalitat”*, succede che *“ la tercera i quarta regió més riques, passen a ser la novena i la undècima una vegada fet l'anivellament solidari”*.⁴⁴

“Va visto in realtà a quanto ammonta il déficit che comunque esiste ed è strutturale, ed è superiore a quello che sarebbe ragionevole per la Catalunya e per garantire la solidarietà. [...] la Catalunya deve essere messa nella possibilità di realizzare al meglio le prestazioni che le competono.” (Ca1)

“È necessario introdurre più razionalità nella solidarietà interterritoriale. Nessuno discute che le regioni più ricche debbano trasferire risorse alle comunità meno ricche ma questo devi farlo in un ambito più razionale.” (Ca7)

In questo clima conflittuale il 25 novembre 2012 si svolsero le elezioni anticipate, che riconfermarono Mas alla presidenza, seppur con una notevole perdita di voti (il 19,4 %) rispetto alle elezioni precedenti.

⁴⁴ CCN “Ofensiva Recentralitzadora : Mesures contra l'estímul de l'activitat econòmica”. Cercle català de negocis . Settembre 2014

I voti persi da CiU, tuttavia, non segnarono una sconfitta per l'indipendentismo se si considera che furono guadagnati da Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), partito da sempre indipendentista.⁴⁵

Ed infatti, il 23 gennaio 2013, uno dei primi atti approvati dal parlamento catalano fu la "risoluzione 5/X" con la quale "se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña".⁴⁶

La risoluzione prevedeva che il Parlamento "acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir", sulla base di tre principi: el de "soberanía": "el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano"; el de "legalidad": "se utilizarán todos los marcos legales existentes para hacer efectivo el fortalecimiento y el ejercicio del derecho a decidir"; y el del "diálogo": "se dialogará y se negociará con el Estado español, las instituciones europeas y el conjunto de la comunidad internacional".⁴⁷

Quest'ultimo punto merita di essere approfondito, poiché, come abbiamo avuto modo di vedere, la nostra analisi non può esulare dal considerare il contesto europeo.

2.1.2 Cataluña nuovo Stato d'Europa

Il contesto europeo è molto presente nel dibattito catalano sull'indipendenza e uno dei punti centrali che si affronta a proposito delle possibili conseguenze della Cataluña come Stato indipendente, riguarda, infatti, proprio l'appartenenza all'Unione Europea.

La volontà di restare nell'Unione Europea, è forte per i Catalani e procede di pari passo alla richiesta di indipendenza: troviamo la "vocazione europeista"⁴⁸ anche nella già citata Risoluzione 5/X del Parlamento de Cataluña, sulla "Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña", nella quale si legge che nel percorso per il "derecho a decidir, se defenderán y promoverán los principios fundacionales de la Unión Europea, particularmente los derechos fundamentales de los ciudadanos, la democracia, el

⁴⁵ ERC ha infatti ottenuto il 17,4% dei voti rispetto il 10,29% alle elezioni del 2010.

⁴⁶ Il Tribunale Costituzionale, con la sentenza 42/2014, del 25 marzo 2014, dichiara che il diritto a decidere, no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino como una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de «legitimidad democrática», «pluralismo», y «legalidad», expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el «derecho a decidir.

⁴⁷ Galan Galan "Secesión de Estados ..." op cit pag 6

⁴⁸ D'Ignazio G. "Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto". Giuffrè. 2007 Pag 235

compromiso con el estado del bienestar, la solidaridad entre los diferentes pueblos de Europa y la apuesta por el progreso económico, social y cultural”.

Per i sostenitori dell'indipendenza, infatti, la Catalogna, nonostante la crisi economica, sarebbe perfettamente in grado di competere economicamente con gli altri Paesi e di muoversi con agilità nel mercato internazionale.

Ciò si evince chiaramente nel programma elettorale di Junts pel si, coalizione formatasi in vista delle elezioni del 27 settembre 2015, dove si legge che “La majoria dels indicadors econòmics demostren la capacitat de Catalunya per situar-se a l'avantguarda del progrés econòmic, no només a escala europea, sinó també mundial, i per això podem afirmar que, a hores d'ara, Catalunya ja té plena capacitat per sortir-se'n per ella sola.”

Dello stesso avviso Carles Viver Pi-Sunyer, il “Comisionado para la Transición Nacional de Catalogna” (Catn) figura creata da Puigdemont per impulsare il processo indipendentista.⁴⁹

Secondo Carles Viver Pi-Sunyer, dal momento che la Catalogna è un contribuente netto dell'Unione, è plausibile pensare che l'Unione abbia interesse a far continuare il percorso europeo della Catalogna.

Come ha spiegato nell'informe n. 6 Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea⁵⁰, in caso di indipendenza si aprirebbero quattro possibili scenari:

1. Escenario de permanencia 2. Escenario de adhesión ad hoc 3. Escenario de adhesión ordinaria .4. Escenario de exclusión como Estado miembro.

Secondo il primo scenario, il migliore per la Catalogna, una volta ottenuta l' indipendenza questa rimarrebbe membro dell'Ue, senza necessità di uscirne e iniziare il processo di adesione dall'esterno; per il secondo, ne uscirebbe momentaneamente per rientrarci attraverso l'applicazione del procedimento previsto dall'art. 49 TUE, modulato con misure *ad hoc* volte a velocizzare il processo e durante questo periodo continuerebbe l'applicazione del diritto europeo per il territorio e i cittadini della Catalogna.

Il terzo scenario prevede, invece, per la Catalogna indipendente, l'applicazione dell'art 47 TUE, senza nessuna modulazione, come se fosse un normale Stato terzo che si candida all'adesione. La quarta ipotesi, infine, è l'esclusione dall' Unione Europea.

“En definitiva - è convinto Viver Pi-Sunyer - en el momento de decidir la incorporación de una Catalunya independiente en la UE y el procedimiento a seguir, es probable que, para

⁴⁹ Il Tribunale Costituzionale a maggio 2017 annulla il decreto con il quale si era creato il Catn che, tuttavia, era già stato sospeso provvisoriamente a seguito del ricorso presentato dal Governo centrale e comunque superato dalle successive misure approvate dal Parlamento.

⁵⁰http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/consells_assessors/catn/informes/inf_6_castella.pdf

la UE y sus Estados miembros, tengan más fuerza persuasiva los argumentos valorativos y sobre todo los "pragmáticos" favorables a la permanencia o, como mínimo, a la integración rápida y con régimen transitorio, que los argumentos relativos a la dificultad de gestionar una UE ampliada con la incorporación de un Estado como el catalán o los argumentos basados en hipotéticos efectos de emulación o con una interpretación desorbitada del principio de la integridad territorial de los estados."

L'unico ostacolo sembrerebbe essere, più che il diritto europeo o quello internazionale, il "veto, con finalidad disuasoria o sancionadora, por parte del Estado matriz o de algún otro estado".

Senza entrare nel merito del dibattito - prettamente giuridico - sugli effetti della secessione di uno Stato membro sulla sua appartenenza all'Unione, mi sembra interessante sottolineare l'orientamento dell'Unione Europea sul tema.

Quello che emerge, infatti, è una posizione di "prudenza": l'Unione, finora, non è mai entrata nel merito della questione, considerandola solo un'eventualità ipotetica e, comunque, una situazione la cui risoluzione compete allo Stato membro nel quale si verifica.⁵¹

Posizione espressa anche da uno dei portavoce della Commissione, Alejandro Ulzurrun, che nell'Aprile del 2014 ha dichiarato "abbiamo sempre detto che non è ruolo della Commissione esprimere opinioni su questioni interne agli Stati membri".

Questo atteggiamento sembra trovare fondamento nel principio sul rispetto della identità nazionale degli stati membri previsto dall'4.2 TUE, secondo il quale l' UE rispetta la loro "identità nazionale, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell' integrità territoriale."

È tuttavia vero, continua Galan, che nel caso in cui un territorio ottenesse l'indipendenza, l'ultima parola per l'ammissione come nuovo Stato membro, spetterebbe all'Unione Europea.

Ed infatti lo stesso Ulzurrun aveva aggiunto: "se un territorio cessa di fare parte di uno Stato membro, perché diventa uno Stato indipendente, i Trattati non si applicheranno più a quel territorio dal giorno dell'indipendenza. In altre parole, uno Stato indipendente diventa un Paese terzo per l'Unione europea."

⁵¹ Galán Galán A. "Secesión de Estados y.." op cit pag 39.

La possibilità, più che plausibile, che la Catalogna separatasi dalla Spagna si ritroverà inevitabilmente fuori dall'Unione, è uno dei motivi che i contrari all'indipendenza, elencano tre le conseguenze negative.⁵²

Sembrerebbe, dunque, che la Catalogna, sia indipendentista che no, voglia continuare ad essere parte dell'Unione Europea.

Quello che è interessante sottolineare è che l'indipendenza non va di pari passo con l'euroscetticismo: in altre parole, si contesta la sovranità dello Stato, ma si accetta di cederne quote – anche maggiori- all'Unione.

2.2 il 9N: il referendum per l'indipendenza

La volontà "soberanistas", dunque, si fa sempre più presente nei catalani che alla manifestazione organizzata l'11 settembre 2013 dall'associazione "Omnium Cultural" e dall'Assemblea Nazionale Catalana (ANC) parteciparono massicciamente - si sono stimate più di un milione e seicentomila persone - formando una catena umana di circa 400 chilometri che attraversò tutta la Catalogna.

I manifestanti ribadirono il desiderio di indipendenza dal governo centrale – desiderio accentuato dal malcontento derivante dalla crisi economica la cui responsabilità è stata imputata alle politiche di austerità di Madrid - e chiesero l'indizione di un referendum popolare.

Artur Mas nel Dicembre 2013, dichiarando di voler rispettare la volontà del popolo catalano, annunciò la sua intenzione di convocare un referendum sull'indipendenza catalana per il 9 novembre 2014.

Il governo catalano iniziò così, a cercare una soluzione legale per poter celebrare il referendum.

Una delle prime questioni, infatti, è stata capire se la Costituzione permettesse la realizzazione di un referendum di tale tipo e quindi, se lo stesso, potesse essere o meno legale.

Leggendo congiuntamente l'art. 2 CE, in base al quale la Costituzione si fonda sull'unità indissolubile della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la

⁵² Ed infatti, all'indomani della celebrazione del Referendum del Primo Ottobre, il portavoce della Commissione Ue Margaritis Schinas ha dichiarato che "Se un referendum fosse organizzato in linea con la costituzione spagnola, il territorio che lascia sarebbe fuori dall'Unione Europea".

<http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Catalogna-Commissione-Ue-dice-questione-interna-alla-Spagna-f7ef485c-7079-4e90-b1c7-e339d28b7a57>

compongono, nonché la solidarietà fra tutte queste, e l'art. 1.2 che riconosce al popolo spagnolo il potere sovrano, sembrerebbe irrealizzabile un'iniziativa che ponga in discussione l'unità della Spagna e che chiami a decidere solo una parte del popolo spagnolo (in questo caso i soli cittadini catalani).

Ed infatti lo stesso Mas, aveva già dichiarato che “Primero hay que intentarlo de acuerdo con las leyes, y si no se puede, hacerlo igualmente. La consulta debe producirse en cualquier caso. Si se puede hacer la vía del referéndum porque el Gobierno lo autoriza, mejor. Si no, debe hacerse igualmente”.⁵³

Proprio per cercare una via legale, il Parlamento catalano approvò una “Proposición de Ley Orgánica de delegación (núm. 158-1, de 24/01/2014) en la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña.”

Nella proposta si legge che “El pueblo de Cataluña, a lo largo de su historia, ha manifestado su voluntad de autogobernarse, con el objetivo de potenciar el progreso, el bienestar y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos, y reforzar la cultura propia y la identidad colectiva.”

Tale richiesta tuttavia, ad aprile 2014, venne respinta dal Congresso dei Deputati con 299 voti sfavorevoli contro 47 a favore.

La reazione alla bocciatura non si fece attendere e l'11 settembre migliaia di persone scesero per le strade di Barcellona, formando un'enorme V, che significava vittoria, volontà e voto, a favore della consulta del 9 novembre convocata da Mas.

Nel frattempo, il Parlamento catalano elaborò una propria “Ley de consultas” per celebrare un referendum formalmente non vincolante ma importante perché avrebbe permesso di fare pressione su un governo centrale che, mentre tutto ciò accadeva a Barcellona, continuava con il suo progetto ricentralizzatore.⁵⁴

Il 26 settembre 2014, il parlamento catalano approvò la legge n. 10/2014 di “consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana” che conferiva al Presidente della Generalitat de Cataluña il diritto di convocare il referendum del 9 novembre 2014.

Mariano Rajoy presentò immediatamente ricorso al Tribunale Costituzionale in modo tale da bloccare il referendum.

⁵³ Dichirazioni di Artur Mas “Artur Mas impulsará una consulta por la independencia sea o no legal” su El Pais Cataluña- 26 settembre 2012. https://elpais.com/ccaa/2012/09/26/catalunya/1348651881_550302.html

⁵⁴ Vidal- Folch X *op.cit*

Nonostante il TC tramite la Nota Informativa N°83/2014, ammise il ricorso del Governo e sospese le azioni dirette a preparare il “proceso de participación”, il 9 novembre si celebrò comunque la consulta, per lo più simbolica, il cui risultato, ovviamente, non era vincolante. Secondo i dati che sono stati diffusi dal sito del Governo Catalano Participa2014.cat la consulta ha mostrato che l’80% dei votanti, corrispondenti a circa il 37% della popolazione, votando si ad entrambe le domande, vuole che la Cataluña sia uno Stato indipendente.⁵⁵ Sicuramente, come abbiamo visto, tra le motivazioni che hanno influito sul sì, un ruolo determinante è stato giocato dalla crisi economica e dalle modalità con le quali il governo ha tentato di superarla.

Il 14 gennaio 2015 Mas, forte del risultato, annunciò la decisione di convocare le elezioni autonome per il 27 settembre, dichiarando che si sarebbe trattato di un vero e proprio plebiscito per l’indipendenza che, in caso di vittoria, avrebbe potuto anche condurre ad una dichiarazione unilaterale di indipendenza.

Nonostante il TC abbia dichiarato incostituzionale la Consulta, Artur Mas continuò a sostenere l’idea dell’indipendenza tant’è che il 17 agosto de 2015, il portavoce del Governo Catalano Francesc Homs, annunciò che “No consideramos ninguna propuesta que no incorpore la libertad y la democracia a efectos de Cataluña, porque no es posible incardinar Cataluña si no es en el marco del reconocimiento de su derecho a la autodeterminación y poderlo ejercer con libertad y democracia.”⁵⁶

3. Le elezioni *plebiscitarie* del 27s

Circa un anno dopo la celebrazione della consultazione popolare del 9 novembre, furono convocate per il 27 Settembre 2015 le elezioni per il Parlamento Catalano, in un clima caratterizzato dal conflittuale rapporto, ancora irrisolto, tra Governo centrale e Cataluña.

“Sono le elezioni più importanti degli ultimi 25 anni” (Ca2)

⁵⁵ Secondo i dati del sondaggio sui valori sociali e politici in Cataluña del 2015 elaborato dal CEO, il Centro di studi di opinione del Governo Catalano, una delle conclusioni che emerge è che per il 43% degli intervistati le condizioni economiche miglioreranno grazie all’indipendenza, a fronte del 35% di coloro che credono peggiorerebbero.⁵⁵

Dall’indipendenza, per tanto, ci si aspetta sostanzialmente un miglioramento della situazione economica, tant’è che nel caso in cui la Cataluña ottenesse lo stesso sistema finanziario Vasco e Navarro, molti di coloro i quali voterebbero si all’indipendenza sarebbero disincentivati a farlo.

⁵⁶ Dichiarazioni di Francesc Homs. - Mas se enroca en la independencia y rechaza la reforma constitucional El pais Cataluña –17/08/2015 – in http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/08/17/catalunya/1439819016_611923.html

Ed infatti, le sette forze politiche che si presentarono alle elezioni, incentrarono la loro campagna elettorale sul tema dell'indipendenza.

In questo caso le elezioni non si svolsero in base ai diversi programmi elettorali dei partiti, ma si basarono su un unico tema ruotando intorno alle ragioni del sì e del no.

Le formazioni politiche a favore dell'indipendenza si presentarono alle elezioni insieme, creando la coalizione JUNTS PEL SI, composta da *“Convèrgencia Democràtica de Catalunya”*⁵⁷, *“Esquerra Republicana de Catalunya”*, *“Demòcratas de Catalunya”* e *“Moviment d'Esquerres”* con l'appoggio delle associazioni indipendentiste - ad eccezione del partito indipendentista *“Candidatura d'Unitat Popular”* (CUP) che decise di concorrere da solo perché contrario alla candidatura di Mas e favorevole ad una dichiarazione unilaterale di indipendenza: *“noi vogliamo l'indipendenza ma per averla ci vuole il consenso dello Stato e la Spagna non lo concederà mai. Per questo bisogna forzare non ci possiamo fermare”*. (Ca4)

Nel programma elettorale di Junts pel Sí (JxSI) si legge *“En resum, des del juliol de 2010 fins al desembre del 2014 la resposta de l'Estat espanyol a totes les mobilitzacions i propostes que s'han plantejat des de Catalunya ha estat “no”*.

“No” a l'Estatut, “no” al pacte fiscal, “no” a la declaració de sobirania, “no” al referèndum al Congrés dels Diputats, “no” a la llei de consultes, “no” a la consulta del 9-N, i tot això culminat amb una querella criminal contra tres membres del Govern de Catalunya.

Aquesta actitud de “no” a tot i d'absència total de diàleg per part de l'Estat espanyol deixa com a única opció per garantir el dret a decidir dels catalans la convocatòria d'unes eleccions ordinàries al Parlament de Catalunya a les quals les formacions polítiques han de donar un caràcter plebiscitari i que han de convertir en la consulta que l'Estat espanyol ha impedit que es pogués fer.”

“Vogliamo l'indipendenza quello che farà la Spagna dopo non ci importa” (Ca1)

“Non è solo una discussione sulle risorse disponibili ma sulla capacità di decisione nelle materie che importano alla società catalana. Perché ottenere il regime forale ma non avere il potere ad agire non serve a nulla”. (Ca2)

A capo della coalizione vi era l' ex eurodeputato di ICV Raül Romeva, mentre il presidente Artur Mas, per lasciare in primo piano persone nuove, si presentò quarto nella lista.

⁵⁷ il 10 Luglio 2016, Convergència si è convertita nel Partit Demòcrata Europeu Català (PDeCAT),

Il PSC fece, invece, riferimento all'esigenza di un referendum non solo per i catalani ma per tutti gli spagnoli, per una modifica della Costituzione che permettesse una riforma in senso federale dello Stato autonomico.

La proposta dei socialisti fu quella di un paese con una struttura federale solida che "nos permita conjugar nuestro autogobierno de la forma más amplia posible con nuestro compromiso con España y Europa. Por ello es necesario un nuevo pacto, un pacto factible que establezca una relación específica y bilateral entre el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de España, y que se fomente en la unión en libertad, en la decisión de los catalanes y catalanas de seguir formando parte de España".⁵⁸

Il federalismo proposto si basa su una riforma costituzionale che conduca alla trasformazione dello Stato autonomico spagnolo in un vero e proprio Stato federale che preveda per la Cataluña, riconosciuta come nazione, un nuovo patto fiscale.⁵⁹

"Non vogliamo l'indipendenza ma un cambio della Costituzione in senso federale, vogliamo un nuovo accordo che passi per un referendum in cui tutti, spagnoli e catalani, dicono che vogliono restare uniti."(Ca3)

Il "Partido Popular de Cataluña" (PPC), in linea con il governo nazionale, chiuse le porte ad entrambe le proposte, dichiarandosi disponibile solo ad una rivisitazione del sistema di finanziamento.

"Penso che ci sarà una partecipazione altissima alle elezioni poiché è a rischio la stabilità economica e finanziaria della Cataluña" .(Ca6)

La coalizione CATALUNYA SÍ QUE ES POT, composta da "Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa" (ICV- EuiA), Podem e Equo, propose la celebrazione di un referendum che, si legge nel programma elettorale, permettesse di iniziare un "proceso constituyente" condiviso da tutti.⁶⁰

⁵⁸ <http://www.socialistes.cat/es/tema/la-reforma-federal-del-psc>

⁵⁹ In una direzione simile anche il PSOE che, a livello nazionale, sta studiando un progetto di riforma costituzionale che serva, come ha dichiarato alla stampa il segretario generale del PSOE, Pedro Sánchez, "para incorporar los hechos diferenciales y las singularidades políticas, institucionales, territoriales y lingüísticas que son expresión de nuestra diversidad". También se asumirá incluir en la Constitución un nuevo sistema de financiación autonómica equitativo que dé "certeza, estabilidad y equilibrio al sistema de reparto de los recursos públicos". El País, 8 luglio 2015 - *Pedro Sánchez pone en marcha su proyecto de reforma constitucional.*

⁶⁰ <http://catalunyasiquestepot.cat/es/25-prioridades-programaticas/>

Di avviso diverso, invece, il partito CIUDADANOS (CS) di Albert Rivera, contrarissimo sia all'indipendenza che ad un referendum sull'autodeterminazione.

“L'indipendenza è una parte del totalitarismo e del populismo nel senso che da risposte, ma per questo, ha bisogno di una popolazione unica, omogenea che sia indirizzata verso un nemico comune” (Ca7)

Infine UNIÓ, che si presentò per la prima volta da sola dopo la rottura con Convergencia, si dichiarò in disaccordo sull'indipendenza ma favorevole ad una modifica nel rapporto tra Catalunya e Spagna: "Ni rupturismo ni inmovilismo".

Propose, così, di inserire in Costituzione – senza passare per una riforma costituzionale – una disposizione che *ricosca la Catalunya come nazione* con la propria lingua, cultura e un modello fiscale assimilabile a quello del Pais Vasco e della Navarra.

Le elezioni furono quindi trasformate in un “plebiscito” per l'indipendenza, proprio come si legge nel programma elettorale di JxSI: “Les eleccions del 27-S representen l'expressió màxima de la democràcia i del dret a decidir dels catalans. Són l'instrument del qual ens hem dotat per poder fer la consulta que l'Estat espanyol ens ha impedit per tots els mitjans. El 27 de setembre els ciutadans de Catalunya podran decidir democràticament quin futur volen per al seu país.”

Il primo giorno della campagna elettorale, si svolse in occasione della diada dell' 11 settembre la manifestazione “*Via Lliure a la República catalana*” che vide la partecipazione di due milioni di persone secondo la Generalitat catalana e di 1,4 milioni di persone secondo la “Guàrdia Urbana”.⁶¹

Una partecipazione record anche per quanto riguarda le elezioni alle quali hanno votato il 77,44% degli elettori che hanno sancito la vittoria di *Junts pel Sí* che, nonostante non abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei seggi, conquistandone 62 pari al 39,54 % dei voti, ha fatto sì che l'opzione indipendentista risultasse comunque maggioritaria, grazie ai 10 seggi ottenuti dalla CUP.

Un buon risultato è stato quello conseguito da Ciudadanos che è riuscito ad attirare a sé il voto antisecessionista, ponendosi come unica alternativa ed ottenendo 25 seggi.

⁶¹El periodico, La Via Lliure, en directo. Pubblicato 11/09/2015 su elperiodico.it <http://www.elperiodico.com/es/politica/20150911/via-lliure-directo-4498983>

Ciudadanos è stato il partito più votato nelle zone più proletarie di Barcellona e storicamente di sinistra.

Sembra, così, riapparire il voto di classe.

Da questo dato emerge una evidente contraddizione: c'è richiesta di secessione e di redistribuzione delle risorse ma sono le popolazioni meno ricche che si oppongono a questo processo.⁶²

I partiti principali, invece, PP e PSOE, hanno registrato una notevole perdita di voti e di seggi, così come la nuova coalizione *Catalunya Si que es pot*, contrariamente alle aspettative, non ha ottenuto riscontro elettorale.

Si è assistito al passaggio, per dirlo con le parole del professor Andreu Mayayo, “dalla polarización social (derecha / izquierda) alla polarización identitaria (independentistas / unionistas)”.⁶³

Alla luce di questi risultati, non è semplice una lettura in chiave plebiscitaria: da un lato JxSI ha infatti ottenuto sì la maggioranza dei seggi ma non la maggioranza dei voti, dall'altra parte è di difficile interpretazione il voto dato a partiti che non si erano espressamente schierati rispetto l'indipendenza.⁶⁴

Non c'è stata, dunque, la vittoria schiacciante e incontestabile a cui auspicava Mas, ma il dato che può considerarsi certo è che, tenendo in conto le proposte indipendentiste e quelle federaliste, a vincere è sicuramente la volontà di cambiare il modello autonomico attuale a discapito dei “difensori” dello stato centralista.

Inoltre, il fatto di non aver conseguito la maggioranza assoluta, fece sì che JxSi dovette negoziare con la CUP l'investitura di Mas.

Nell'attesa di raggiungere un accordo che permettesse la formazione del nuovo governo, Carme Forcadell, numero due della coalizione JxSI, venne eletta Presidente del Parlamento de Catalunya con 77 voti a favore ed inizia il suo discorso di insediamento con “viva la República Catalana”.

Il discorso indipendentista andò, quindi, avanti e il 9 novembre 2015, esattamente un anno dopo la consultazione, il Parlamento catalano approvò la “Resolució 1/XI del

⁶² A conferma, il Barómetro de Opinión Política del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) del 2017 mostra come alla domanda “¿Quiere que Cataluña sea un Estado independiente?”, le risposte delle diverse classi sociali differiscono significativamente. Nella classe bassa, il ‘Sí’, ottiene un 27,6% e il ‘No’ un 60,5%. Mentre nella classe medio-alta, il Si raggiunge il 51,5%.
<http://ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/pages/home/fitxaEstudi.html?colId=6288&lastTitle=Bar%F2metre+d%27Opini%F3+Pol%EDtica.+2a+onada+2017>

⁶³ Mayayo A, “El catalanismo: lo que el viento se llevó”. su El diario del 30/09/2015

⁶⁴ Frosina L. “Le elezioni politiche e catalane del 2015: due terremoti elettorali e l'inizio di una complessa fase politico-costituzionale. Cronache costituzionali dall'estero maggio-agosto 2015 Nomos 3-2015

Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015," con la quale si dichiarò l'inizio del processo di costituzione di uno Stato catalano indipendente, per rispettare la volontà emersa dalle elezioni del 27 settembre.

La risoluzione prevedeva di iniziare entro trenta giorni con "la tramitación de las leyes del proceso constituyente, de seguridad social y de hacienda pública".

Non si fece attendere la reazione del Governo centrale, che portò davanti al Tribunale Costituzionale la risoluzione sull'Indipendenza che, con la sentenza 259/2015, venne dichiarata incostituzionale ed annullata.

Nel frattempo continuò l'incertezza politica per la difficoltà di raggiungere un accordo sul candidato presidente, data la ferma opposizione del CUP che impedì l'elezione di Mas sia alla prima votazione con maggioranza assoluta che la seconda con maggioranza semplice.

Il 10 gennaio 2016, a poche ore dal termine che avrebbe comportato automaticamente nuove elezioni regionali, Mas decise di fare un passo indietro e proporre la candidatura a presidente di Carles Puigdemont, sindaco di Girona e candidato di JxSI.

3.1 il Governo Puigdemont e il 1-O

Si raggiunse, così, l'accordo con la CUP e Puigdemont venne eletto nuovo presidente della Catalunya al primo turno dal Parlamento di Barcellona con 72 voti a favore, 63 contrari e 2 astenuti e nel suo discorso di investitura confermò l'intenzione di proseguire nel progetto di Mas: arrivare all'indipendenza e alla proclamazione della Repubblica catalana. Aumentò, in questo modo, il conflitto con Madrid dove la situazione politica era bloccata a seguito dell'esito delle elezioni politiche svoltesi il 20 dicembre.⁶⁵

⁶⁵ Così come in Catalunya, l'esito delle elezioni ha mostrato la perdita di consenso sia del PP che del PSOE – segnando la fine del bipartitismo- a favore di due partiti emergenti e di rottura, *Ciudadanos* e *Podemos*.⁶⁵

Nello specifico il PP, nonostante il calo di voti, si riconferma primo partito con 123 seggi, molti meno dei 176 seggi necessari per dar vita ad un Governo maggioritario; il PSOE si riconferma partito di opposizione anche se con soli 90 seggi; Podemos, risultato il partito più votato in Catalunya, ha ottenuto 90 seggi e infine Ciudadanos che ne è riuscito a conquistare 40.

Rispetto al bipartitismo degli ultimi anni, in Spagna ci si è trovati davanti ad una grande frammentazione partitica che ha reso complicata la formazione di un Governo stabile che Rajoy, tuttavia, ha dichiarato fare il possibile per costituirlo. Si è opposto, così, alla nomina a Presidente di Pedro Sanchez (PSOE) e si è ricandidato alle elezioni anticipate svoltesi il 26 giugno 2016 che hanno permesso al PP di arrivare primo con 137 deputati ma senza ottenere la maggioranza.

Re Filippo VI, il 28 luglio 2016 incarica Rajoy di formare un nuovo governo ma il congresso dei deputati nega la fiducia al governo di Rajoy che, governa *ad interim* per i successivi dieci mesi. Solo il 23 ottobre, il Congresso del PSOE per evitare per la terza volta le elezioni, decide di astenersi su un nuovo governo del centrodestra.

Agli inizi di febbraio, nonostante l'annullamento della risoluzione da parte del TC, Junts pel Sí e la CUP iniziarono a lavorare per l'elaborazione delle tre leggi di rottura previste, creando le tre commissioni corrispondenti per redattarle, approvate dal Parlamento catalano a marzo 2016.

Il presidente Puigdemont nel discorso che ha tenuto il 28 settembre 2016, durante la prima sessione della questione di fiducia chiesta dopo il *no* della Cup all'approvazione del bilancio del 2017, annunciò l'intenzione di convocare per settembre 2017 un referendum per l'indipendenza dichiarandosi favorevole ad un dialogo con Rajoy ritenendo che “la fórmula ideal es un referéndum acordado con el Estado”.

Ha comunque aggiunto che “si llegamos al final de la legislatura (junio de 2017) y no ha habido ninguna respuesta positiva en este sentido, estaremos preparados y a punto para subir el último escalón antes de proclamar de manera efectiva la independencia de Catalunya y, como muy tarde, convocaremos un referéndum para la segunda quincena de setiembre del año que viene”.

Il passo successivo è consistito nell'approvazione, il 6 ottobre 2016, della “Resolució 306/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern”, nella quale si legge che “El Parlament de Catalunya afirma, com ja ha fet en altres ocasions, el dret imprescriptible i inalienable de Catalunya a l'autodeterminació”, per questo, “insta el Govern a celebrar un referèndum vinculant sobre la independència de Catalunya, a tot tardar, al setembre del 2017, amb una pregunta clara i de resposta binària.”

Rajoy propose il ricorso della risoluzione e il Tribunale Costituzionale, dopo averlo ammesso, con “l'Auto 24/2017, de 14 de febrero de 2017”, non solo ne annullò i capitoli titolati “Referéndum” y “Proceso Constituyente”, inclusi nel Titolo I sul “El futuro político de Cataluña” ma chiese un'azione penale contro Carme Forcadell per averne permesso la discussione e l'approvazione.

Questa ulteriore sentenza non rallentò il percorso verso il referendum e infatti il 18 maggio, il Parlamento catalano approvò la “Moció 122/XI del Parlament de Catalunya, sobre el compliment de l'apartat I.1.2, «Exigència social de celebració d'un referèndum», de la Resolució 306/XI”.

Puigdemont continuò a dichiararsi sempre aperto e disponibile ad un dialogo con Rajoy e il 24 maggio inviò una lettera a La Moncloa, formalizzando così l'ultimo tentativo per negoziare la consulta e cercare una “solución pactada y acordada”.

Anche questa volta re Filippo VI assegna il compito di formare un nuovo governo a Rajoy che il 29 ottobre ottiene la fiducia del parlamento.

Dopo neanche ventiquattro ore, Rajoy rispose per iscritto, rifiutando formalmente qualsiasi tipo di negoziazione sulla domanda e sulla data del referendum di indipendenza, ricordando a Puigdemont che quello che pretende è impossibile rappresentando una "grave amenaza al orden constitucional vigente".

E continuò, infatti, sostenendo che "considero inexcusable volverle a reiterar no solo la imposibilidad de tomar parte en aquello que propone, sino también la imposibilidad de que su Gobierno plantee tan grave amenaza a la convivencia y al orden constitucional".⁶⁶

Immediata la replica di Puigdemont che durante la "XXXIII Reunión del Círculo de Economía" a Sitges avvertì che "sin diálogo ni pacto no se puede llegar a soluciones politcas".

E il dialogo, con l'avvicinarsi alla data del referendum, si rese sempre più difficile.

A ciò si aggiunse la decisione del Tribunale Costituzionale, che il 7 settembre si riunì con carattere di urgenza e ammise i quattro ricorsi presentati dal Gobierno contro "la Ley del Referéndum" e il decreto di convocazione per il primo ottobre, che, in questo modo, vennero ufficialmente sospese.

Si acutizzò così la tensione tra Madrid e Barcellona.

Il governo centrale dichiarò, infatti, la volontà di adottare una serie di "misure speciali" volte ad impedire la celebrazione del referendum.⁶⁷

La prima misura adottata fu la decisione del Governo di assumere le spese fondamentali – educazione, servizi sociali, sanità – della Cataluña, a cui seguì la "orden de Hacienda" firmata dal ministro Cristóbal Montoro che dichiarò "*el bloqueo presupuestario de gastos no fundamentales de la Generalitat*", prendendo in questo modo il controllo della spesa pubblica della Cataluña e sospendendo di fatto l'autonomia finanziaria, per evitare che somme di denaro pubblico venissero utilizzate per il referendum sull'indipendenza.

A questa azione fece seguito, il 20 settembre, a due settimane dal referendum considerato illegale da Madrid, un blitz della Guardia Civile che portò all'arresto 14 persone, tra funzionari ed esponenti del governo regionale, coinvolte nell'organizzazione del referendum, alla perquisizione degli uffici dell'esecutivo di Barcellona e di una società di posta privata, e al sequestro delle 45 mila lettere di convocazione ai seggi referendari destinate agli elettori e di dieci milioni di tessere elettorali.

⁶⁶La lettera inviata dal presidente Rajoy è consultabile sul sito del Governo di Spagna <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2017/250517rajoycataluna.aspx/>

⁶⁷ El País: Rajoy advierte a la Generalitat: "Nos van a obligar a lo que no queremos llegar" 15 settembre 2017 https://politica.elpais.com/politica/2017/09/15/actualidad/1505476807_083284.html?rel=mas

L'azione della Guardia Civile - ordinata dal giudice Juan Antonio Ramírez Sunyer – venne difesa da Rajoy che, attraverso un comunicato letto la stessa notte alla Moncloa, dichiarò che “España es un Estado democrático y de derecho y tiene los mecanismos para impedir que quienes quieren infringir la democracia puedan hacerlo.”⁶⁸

Al contrario Puigdemont convocò una riunione d'urgenza del governo locale, alla quale presero parte anche l'ex presidente Artur Mas e la presidente del Parlamento Carme Forcadell, durante la quale accusò il governo di “ haber atravesado las líneas rojas que le separaban de los regímenes autoritarios para convertirse en una vergüenza democrática”⁶⁹, e confermò la celebrazione del referendum sull'indipendenza del primo ottobre (1-O).

Ed infatti, il 1-O il referendum si è celebrato ed ha vinto il 'sì'.

Secondo fonti del governo catalano, hanno votato 2,26 milioni di persone su oltre 5,3 milioni di elettori - una partecipazione pari al 42,6 % - e il 90 % ha risposto 'sì' alla domanda: "¿Quiere que Cataluña sea un estado independiente en forma de república?".

La votazione convocata unilateralmente dal Governo Catalano e che era stata sospesa dal TC, si è svolta in circostanze eccezionali, caratterizzate dalla repressione e dalla violenza da parte della “Policía Nacional” e della “Guardia Civil”, con un bilancio di 844 feriti.

Amnesty International denuncia “que miembros de la Unidad de Intervención Policial (UIP) de la Policía Nacional y agentes de la Guardia Civil usaron el 1-O “de forma excesiva y desproporcionada” la fuerza contra personas que “pasivamente se resistían, en la calle y a la puerta de centros de votación”.⁷⁰

La giornata di domenica era iniziata con la presenza di molti elettori che, dopo aver trascorso la notte nelle scuole per impedirne la chiusura, desideravano proteggere l'arrivo delle urne dall'azione dei “Mossos d'Esquadra”, il corpo di polizia catalano.

I Mossos, nonostante l'ordine ricevuto dalle autorità centrali, hanno deciso di non sgomberare i seggi per il referendum e di non sequestrare il materiale elettorale, limitandosi a contare le persone presenti e a vigilare sulla sicurezza, tra gli applausi dei presenti.

⁶⁸La Vanguardia. Rajoy exige a Puigdemont que “renuncie de una vez” al referéndum para “evitar males mayores”. 20 settembre 2017.

<http://www.lavanguardia.com/politica/20170920/431430850032/mariano-rajoy-declaracion-institucional-catalunya.html>

⁶⁹ El País. Puigdemont: “El Estado ha suspendido de facto el autogobierno y ha aplicado el Estado de excepción” 20 settembre 2017 https://elpais.com/ccaa/2017/09/20/catalunya/1505901592_985134.html

⁷⁰Amnistía Internacional. 1-O: Amnistía Internacional denuncia uso excesivo de la fuerza por parte de Policía Nacional y Guardia Civil en Cataluña. 2 ottobre 2017

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/1-oamnistia-internacional-denuncia-uso-excesivo-de-la-fuerza-por-parte-de-policia-nacional-y-guar/>

In questo modo se da un lato hanno agito con "absoluta proporcionalidad" de manera proporcional y garantizando la seguridad ciudadana"⁷¹ e hanno conquistato la simpatia dei votanti, dall'altro lato sono incorsi nel "reato di disobbedienza" previsto dall'art 408 del codice penale.

Il delegato del governo spagnolo in Cataluña, Enric Millo, ha dichiarato che si è proceduto con l'intervento delle forze dell'ordine nazionali proprio a seguito del comportamento dei Mossos: " El Ejecutivo se ha visto obligado a hacer lo que no quería hacer."⁷²

Alle nove del mattino, infatti, nei seggi in cui avrebbero dovuto votare i principali esponenti indipendentisti, hanno fatto irruzione in assetto antisommossa, la Guardia Civile e la polizia nazionale, nel rispetto dell'ordine del "Tribunal Superior de Justicia de Cataluña" che ordinava di impedire la celebrazione del referendum.

Secondo il "Ministerio de Interior", le forze di sicurezza hanno chiuso 92 seggi, mentre il "Consejero de la Presidencia y Portavoz del Gobierno de la Generalidad de Cataluña" Jordi Turull, ha informato che i collegi elettorali chiusi sono stati 400.⁷³

Se da un lato è vero, come dice Weber che lo Stato detiene "il monopolio della violenza legittima", ⁷⁴ è anche vero che la reazione violenta del Governo spagnolo fa riflettere sulla sua debolezza e sull'incapacità di gestire, pur avendone gli strumenti costituzionali, il processo indipendentista.

Data l'eccezionalità degli eventi, è difficile oggettivare i dati: la polizia spagnola ha chiuso numerosi seggi, ha requisito tantissime urne e materiale elettorale e i cittadini catalani potevano scegliere in quale seggio votare.

A tal proposito, un recente studio dell' "Istituto Elcano", il più prestigioso gruppo di esperti della Spagna, mostra dei risultati in linea con l'ipotesi di questo lavoro.

Secondo l'informe elaborato dall'Istituto sulla base di uno studio condotto dal CEO (Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat), infatti, la "Cataluña no solo es una de las regiones más ricas de España sino que el nacionalismo tiene más apoyo entre las rentas altas", facendo pensare che quella attuale sia "una rebelión de ricos".

⁷¹El Diario. Los Mossos d'Esquadra insisten en que actúan con "proporcionalidad" y "sin afectar la convivencia." 1 ottobre 2017

http://www.eldiario.es/politica/Mossos-dEsquadra-insisten-proporcionalidad-convivencia_0_692581238.html

⁷² El periodico. Millo justifica la intervención policial por la inacción de los Mossos. 1 ottobre 2017

<http://www.elperiodico.com/es/politica/20171001/millo-justifica-intervencion-policial-referendum-catalunya-6323484>

⁷³Agenzia EFE El Govern dice que se han depositado 2,2 millones de papeletas, un 90% por el sí. 2 ottobre 2017 <https://www.efe.com/efe/espana/portada/el-govern-dice-que-se-han-depositado-2-millones-de-papeletas-un-90-por-si/10010-3396067>.

⁷⁴ Weber M. Economia e Società, vol I., Edizioni di Comunità, (1999), Torino. Pag 53

Dall'analisi emerge che l'appoggio all'indipendentismo supera il 50% tra coloro i quali guadagnano più di 1.800 euro al mese, portando i ricercatori ad affermare che "puede percibirse como egoísta y contrario a la solidaridad".⁷⁵

Pochi giorni dopo il referendum, il 10 di Ottobre, Puigdemont in un discorso al Parlamento, ha dichiarato l'indipendenza della Cataluña suspendendone gli effetti per qualche settimana in modo tale da cercare un dialogo con il Governo centrale.

Puigdemont, infatti, ha affermato: "Asumo el mandato del pueblo de que Cataluña se convierta en un Estado independiente en forma de república", subito aggiungendo: "Propongo que el Parlament suspenda los efectos de la declaración de independencia para que en las próximas semanas emprendamos el diálogo."⁷⁶

Decisione, questa, che ha sconcertato la CUP, che si aspettava la proclamazione solenne dell'indipendenza - alla quale avrebbe fatto seguito solo una settimana di tempo per il dialogo - mentre ha diviso le opinioni della gente riunita all'esterno del Parlamento per seguire su un maxischermo il discorso di Puigdemont.

C'è stato chi ha applaudito alle parole del presidente, considerando giusta la decisione presa, mentre per altri, al contrario, Puigdemont è stato un "traditore" e si è trattata di un'occasione persa.⁷⁷

Nelle ore successive, Rajoy ha convocato un Consiglio dei Ministri eccezionale per chiedere a Puigdemont di confermare la dichiarazione di indipendenza: "El Consejo de Ministros ha acordado esta mañana requerir formalmente al Gobierno de la Generalidad para que confirme si ha declarado la independencia de Cataluña, al margen de la deliberada confusión creada sobre su entrada en vigor.

Este requerimiento, previo a cualquiera de las medidas que el gobierno puede adoptar al amparo del artículo 155 de nuestra Constitución⁷⁸, pretende ofrecer a los ciudadanos la claridad y la seguridad que requiere una cuestión de tanta importancia", ha dichiarato, infatti, Rajoy.⁷⁹

⁷⁵http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_e s/zonas_es/cataluna-dossier-elcano-octubre-2017

⁷⁶ https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143_410500.html

⁷⁷ <http://www.elmundo.es/cataluna/2017/10/10/59dc6cac468aebac1f8b4666.html>

⁷⁸ L'articolo 155 della Costituzione prevede che: "Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónoma".

⁷⁹ La Moncloa. El Gobierno requiere formalmente a la Generalidad para "que confirme si ha declarado la independencia de Cataluña". 11 ottobre 2017

<http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2017/111017cmataluna.aspx>

Non avendo ricevuto disponibilità all'instaurarsi di una negoziazione, il 27 ottobre 2017 il Parlamento della Catalogna, ha votato la Dichiarazione unilaterale di indipendenza (DIU) alla quale ha fatto immediatamente seguito l'applicazione dell'art. 155 che non era mai stato applicato in 40 anni da nessun Governo - "para evitar que los hasta ahora responsables de la Generalitat puedan seguir dando pasos en su escalada de desobediencia y agresión a nuestra Constitución y a la convivencia en Cataluña – ha detto Rajoy.

Las decisiones que hemos adoptado esta tarde son para restituir un autogobierno que ha sido liquidado en las últimas semanas por una cadena de decisiones ilegales, arbitrarias y excluyentes adoptadas por los gobernantes de la Generalitat. Son los pasos necesarios e imprescindibles para devolver la legitimidad democrática al autogobierno."

"Por eso, - ha continuato al termine della riunione straordinaria- les informo de que hoy he disuelto el Parlamento de Cataluña y que el próximo 21 de diciembre se celebrarán elecciones autonómicas en esa comunidad autónoma."⁸⁰

L'applicazione dell'articolo 155 ha comportato la sospensione dell'autonomia catalana: la Catalogna è stata, infatti, commissariata e il Governo destituito.

Il 30 ottobre, inoltre, il Procuratore Generale José Manuel Maza ha annunciato una querela "por rebelión, sedición y malversación de fondos, entre otros delitos," contro Puigdemont e 13 ex consiglieri, contro la presidente del Parlamento, Carme Forcadell e altri cinque membri dell'Ufficio della Presidenza.

Puigdemont, però, lo stesso giorno è partito per Bruxelles da dove potrebbe chiedere asilo politico: l'indipendentismo segue, quindi, la strategia di internazionalizzare la questione catalana tentando il coinvolgimento dell'Unione Europea nella vicenda.⁸¹

⁸⁰ La Moncloa. Rajoy anuncia el cese de Puigdemont y su Gobierno y la convocatoria de elecciones autonómicas en Cataluña el 21 de diciembre . 27 ottobre 2017

<http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2017/271017-rajoycm.aspx>

⁸¹ Questa volontà di "bypassare" il governo centrale che si oppone alle richieste d'indipendenza, è stata declinata da Michael Keating in termini di "bypass-theory of regionalism".id. Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process. Routledge,2015

NOTE CONCLUSIVE

La ricostruzione del percorso indipendentista catalano ha portato alla luce una serie di aspetti connessi alla questione dell'identità culturale, linguistica e territoriale, che ci aiutano a comprendere le motivazioni alla base della radicalizzazione attuale.

La questione catalana si radicalizza nel momento in cui scoppia la profonda crisi economica e il Governo centrale inizia un processo di ricentralizzazione che impatta profondamente sull'autonomia delle Comunità autonome.

Quello che sembra accadere e che trova conferma nelle interviste svolte, è che questi precedenti storici, nel momento in cui sfociano nella crisi fiscale dello Stato, assumono il carattere della non disponibilità a ridistribuire con le altre Comunità autonome le proprie ricchezze.

La volontà indipendentista, dunque, si pone oggi nella logica della convenienza: l'autonomia politica inizia a coincidere con l'autonomia economica e la dimensione politica si lega a quella della redistribuzione fiscale.

In altre parole, quella che abbiamo definito come nuova questione catalana, si approfondisce quando i precedenti storici si sommano alla crisi e all'impatto delle misure anticrisi e le rivendicazioni di autonomia si scontrano con l'assenza di dialogo e la repressione da parte del Governo.

Si può quindi affermare che anche se attualmente la principale ragione alla base dell'indipendenza è il sentirsi finanziariamente penalizzati, è anche vero che entrano in gioco aspetti più profondi legati al non sentirsi né "capiti" né rappresentati dal governo centrale.

CAPITOLO 5

LA VOLONTÀ INDIPENDENTISTA DEL VENETO

In questo capitolo tenteremo di individuare, come fatto per il caso catalano, quali sono gli elementi sociali, economici e politico-istituzionali che hanno portato ad aumentare la volontà d'autonomia del Veneto.

Dal 2012, infatti, in concomitanza col momento più critico della crisi economica, assistiamo al risorgere di una nuova "questione veneta" caratterizzata da un percorso autonomistico che ha condotto alla celebrazione di un referendum per l'autonomia, a cui ha fatto seguito la richiesta di una legge di revisione costituzionale per diventare regione a statuto speciale.

Per realizzare questo obiettivo, abbiamo compiuto una ricostruzione storica delle principali tappe dell'indipendentismo veneto, che non è un fenomeno né nuovo né recente, ed abbiamo analizzato gli aspetti emersi alla luce delle interviste condotte.

..

1. Le radici storiche del "Venetismo"

Il "venetismo" che Paolo Possamai definisce come "la tensione del Veneto e dei veneti al riconoscimento di una propria identità e autonomia",¹ è un fenomeno che ha delle profonde radici storiche.

La Repubblica di Venezia, nota più semplicemente come Serenissima, fu uno Stato indipendente per ben 1100 anni, dal 697 al 1797 quando il Trattato di Campoformio ne segnò la fine prevedendone la cessione all'Austria.

Il trattato prevede, infatti, la cessione all'Austria della Repubblica di Venezia che, in questo modo, cessò di esistere come Stato indipendente.²

È da questo momento in poi che "si sviluppa una progressiva sfiducia nei confronti della regolazione politica e il deficit di rappresentanza viene compensato da un triangolo di attori

¹ La definizione di Possamai è contenuta in Jori F, Dalla Liga alla Lega. Storia, movimenti, protagonisti, Marsilio, Venezia 2009, p.98

² Pécout G. Balzani R. Il lungo Risorgimento: la nascita dell'Italia contemporanea (1770-1922) Mondadori. 1999. P 55
- 112 -

necessari per il mantenimento della coesione sociale ovvero l'impresa, la parrocchia e notabilato locale.”³

Un ruolo rilevante in Veneto è stato svolto dalla Chiesa cattolica che soprattutto tramite le parrocchie, ha contribuito in modo determinante al rafforzamento del localismo.⁴

Dopo la caduta di Napoleone, il congresso di Vienna del 1814 non solo non riconobbe la possibilità di ristabilire l'indipendenza ma nel 1816 i territori della Repubblica di Venezia vennero uniti al Ducato di Milano e al Ducato di Mantova, creando il Regno Lombardo-Veneto assoggettato all'Impero austriaco.

Durante i moti del 1848 i veneziani, guidati da Daniele Manin, insorsero contro la dominazione dell'Impero austriaco, occuparono l'Arsenale e proclamarono la Repubblica di San Marco che capitolò il 22 agosto 1849, non riuscendo a resistere ulteriormente all'assedio del maresciallo Radetzky.⁵

Nel 1866, cinque anni dopo l'unificazione italiana, il trattato di Vienna sancì che l'annessione all'Italia dei territori del Regno Lombardo - Veneto sarebbe avvenuta solo *sotto riserva del consenso delle popolazioni debitamente consultate*.⁶

Il plebiscito si tenne il 21 e il 22 ottobre 1866 e con solo lo 0,01% corrispondente a 69 voti contrari, fu sancita l'annessione di Venezia, delle province venete e di quella di Mantova, al Regno d'Italia .

Attualmente, come vedremo, gli indipendentisti veneti mettono in dubbio la validità di questo plebiscito ritenendolo truccato.

Sulla pagina Veneto libero si legge, infatti, che “Qualche storico ha considerato che si fosse proceduto ad una "farsa" in quanto era già stato deciso tutto a livello politico. In pratica i votanti non erano censiti in liste elettorali e il voto non era segreto. Si sono ipotizzati, quindi, dei veri e propri brogli elettorali in chiave moderna. Il popolo, in pratica, non era libero di esprimersi liberamente, ma si ipotizzava un clima intimidatorio da parte delle truppe dei Savoia.”⁷

³ Zulianello M. “Dalla Questione Settentrionale alla Questione Veneta? L’Evoluzione del Venetismo e il Referendum sull’Indipendenza del 2014”. Paper presentato in occasione del Convegno Sisp 2014

⁴ Agostini F. (a cura di) La Regione del Veneto a quarant'anni dalla sua istituzione. Storia, politica e diritto. Franco Angeli 2013 p. 17 ss

⁵Sulla storia della Repubblica di Venezia cft: AA.VV. : Storia di Venezia, Treccani, 12 Voll., 1990-2002

⁶ Trattato di Vienna del 3 ottobre 1866, il cui testo è consultabile sulla pagina dell’Archivio storico della Camera. Dei Deputati. <http://archivio.camera.it/resources/are01/pdf/CD1100037746.pdf>

⁷ “La questione veneta e il plebiscito del 1866” è consultabile sulla pagina <https://venetolibero.jimdo.com/chi-siamo/la-storia-veneta/plebiscito-truffa-del-1866/>

Tra gli storici che mettono in dubbio il plebiscito ai quali i venetisti fanno riferimento viene spesso citato Jaromir Beran⁸ che nel suo studio sostiene che il plebiscito fu esclusivamente un affare amministrativo – giuridico poiché l'indizione di una consultazione popolare non poteva modificare quanto già stabilito dal Trattato di pace".⁹

Nel Trattato di Pace tra Italia e Austria si legge infatti che “ Sua Maestà l'imperatore d'Austria avendo ceduto a Sua Maestà l'imperatore dei francesi il Regno Lombardo Veneto.

Sua Maestà l'imperatore dei francesi dal canto suo, essendosi dichiarato pronto a riconoscere la riunione del detto Regno Lombardo Veneto agli Stati di Sua Maestà il Re d'Italia.”¹⁰

A dare maggiore impulso al dibattito è stata la pubblicazione del libro di Ettore Beggiato¹¹ nel quale si sostiene che il plebiscito fu un vero e proprio imbroglio poiché a votare furono pochissimi, il voto non fu segreto e la propaganda non lasciava libertà di scelta.

Nel manifesto propagandistico – la cui locandina è riportata nel libro – si leggeva infatti:

“il Sì lo si porta all'urna a fronte alta, sotto lo sguardo del sole, colla gioia nell'anima, colla benedizione di Dio.

il NO con mano tremante, di nascosto, come chi commette un delitto, colla coscienza che grida: traditore della patria!”

Ma ad essere sottolineata dall'autore è, soprattutto, la notizia riportata dalla *Gazzetta di Venezia* del 20 ottobre 1866: "Questa mattina (il 19) in una camera dell'Albergo Europa si è fatta la cessione del Veneto": ciò confermerebbe che il plebiscito sia stata una mera formalità e che nessuna scelta sia stata realmente garantita alla popolazione.

Dello stesso avviso anche Massimo Tomasutti, che spiega come il processo unitario sia il semplice frutto di un atto di annessione violento e illegittimo.¹²

Lo stesso plebiscito e più precisamente quel “sotto riserva del consenso delle popolazioni debitamente consultate” previsto dal Trattato di pace, viene considerato come il riconoscimento da parte di un trattato internazionale di quel “diritto di autodeterminazione”; a cui oggi aspira il movimento venetista.

⁸ Plebiscit in razmejitve v Benečiji (1866 e 1867)» (Il plebiscito e la definizione dei confini nel Veneto – 1866 e 1867). edito a Lubiana nel 1996 dall'Istituto di storia Milko Kos del Centro di ricerche scientifiche dell'Accademia slovena delle scienze e delle arti 1979

⁹ Banching G. Il plebiscito fu un affare amministrativo giuridico interno al Regno d'Italia su <http://www.lintver.it/storia-vicendestoriche-plebiscitoaffare.html>

¹⁰ Il testo del Trattato di Pace tra Italia ed Austria concluso a Vienna il 3 ottobre 1866, è consultabile sul sito dell'archivio della Camera. <http://archivio.camera.it/resources/are01/pdf/CD1100037746.pdf>

¹¹ Beggiato E. 1866. La grande truffa. Il plebiscito di annessione del Veneto all'Italia. Editrice Veneta. 2016

¹² Tomasutti M. La Venezia del 1866: tra biopotere italiano e plebiscito d'annessione. Raixe Venete. 2017

Questo movimento lo rintracciamo già nel periodo successivo alla prima guerra mondiale quando sorsero le prime preoccupazioni riguardo alla possibilità di un movimento separatista nella Marca trevigiana.¹³

È nel 1920, infatti, che il deputato del partito repubblicano veneto Guido Bergamo, arrivò a sostenere “Ora basta! Il problema veneto è così acuto che noi da oggi predicheremo la ribellione dei veneti. Cittadini, non paghiamo le tasse, non riconosciamo il governo centrale di Roma, cacciamo via i prefetti, tratteniamo l’ammontare delle imposte dirette nel Veneto” e nel 1921 si presentò alle elezioni politiche il “Leone di San Marco”, il primo partito venetista fondato dal deputato del Partito Popolare Italiano, Italo Corradino Cappellotto.¹⁴

Con il fascismo e la seconda guerra mondiale, le idee venetiste si attenuarono probabilmente per la propaganda patriottica fondata sul mito dell’indivisibilità e dell’unità della patria, per poi ricomparire negli anni Settanta.

Gli anni Cinquanta e Sessanta costituirono, infatti, il periodo di maggior sviluppo economico del Veneto, soprattutto grazie allo sviluppo dei distretti industriali di piccola e media impresa.

Proprio negli anni Settanta questo sistema che si creò in Veneto, caratterizzato inoltre da un sub-cultura politica “bianca” - subcultura di matrice cattolica presente nell’Italia nord-orientale suscitò l’interesse anche della sociologia nell’ambito del dibattito sulla cosiddetta “Terza Italia.”¹⁵

Quello che accadde in Veneto fu, dunque, la fusione della frattura centro/periferia e Stato/Chiesa: da un lato lo Stato italiano incontrò profonde difficoltà a integrare gli ex territori della Serenissima Repubblica di Venezia, dall’altro i conflitti sia precedenti sia successivi all’instaurazione del fascismo permisero alla Chiesa di diventare l’unico punto di riferimento possibile per la società locale.¹⁶

Questa situazione, sommatasi alle rivendicazioni già esistenti, gettò le basi per la nascita, alla fine degli anni Settanta, di tutta una serie di associazioni e movimenti come la *Società Filologica Veneta*, che nacque, come si legge sullo Statuto, con l’obiettivo di “riaffermare il diritto della nazione veneta al mantenimento e allo sviluppo della propria cultura, della propria lingua, delle proprie radici e della propria identità”.

¹³ Jori, F. Dalla Liga alla Lega. Storia, movimenti, protagonisti. Venezia: Marsilio Editori. 2009 Pag 40

¹⁴ Beggiano E. op cit.

¹⁵ Floridia A. Le subculture politiche territoriali in Italia: epilogo o mutamento? Paper presentato al convegno Sisp 2010

¹⁶ Almagisti M. Subculture politiche territoriali e capitale sociale. - L’Italia e le sue Regioni 2015

Dalla Società Filologica Veneta nacque la *Liga Veneta*, la cui costituzione ufficiale avvenne il 16 gennaio 1980 a Padova: nello Statuto, firmato dal notaio Giovanni Battista Todeschini e da quattordici comparenti, si legge che la Liga è un' associazione politica che "ha come finalità di garantire la coscienza e la difesa del carattere etnico e linguistico della nazione veneta" e "si impegna a realizzare un effettivo autogoverno del Veneto, per vie democratiche al fine di favorire le reali aspirazioni dei veneti".

Nel 1983 la Liga si presentò con il proprio simbolo alle elezioni politiche, riuscendo ad eleggere un deputato (Achille Tramarin) e un senatore (Graziano Girardi) diventando, scrive Diamanti,¹⁷ il "principale fattore di instabilità" di quelle elezioni.

L'inatteso successo si spiega, secondo Diamanti, alla luce della crisi della subcultura bianca che comportò un "ridimensionamento delle basi di valore che fondavano la delega politica e l'accresciuto peso degli aspetti strumentali, centrati sull'interesse locale e di gruppo. Le trasformazioni socio culturali, la stessa azione della Dc, tendono a porre al centro del rapporto fra partiti ed elettori interessi da scambiare, piuttosto che valori e identità da confermare. Inoltre, lo stemperarsi dell'identità religiosa fa riemergere orientamenti di valore quali il localismo, il particolarismo familista e individualista, la sfiducia verso lo stato."¹⁸

In questa fase che va dal 1983 al 1987 la Liga Veneta, "si specifica per una rivendicazione di segno spiccatamente autonomista, centrata su una concezione del territorio e del Veneto come «nazione», alimentata da forti elementi di contrasto nei confronti dello stato e del Meridione."¹⁹

Le successive elezioni politiche del 1987, segnarono la sconfitta della Liga Veneta che si presentò alleata col movimento "Pensionati Uniti" ma non riuscì a confermare la sua presenza in Parlamento.

I motivi dell'insuccesso furono legati non solo alle scissioni e dispute interne, ma anche all'emergere di nuovi competitor, primo fra tutti la *Lega Lombarda*, "basata sull'idea di territorio come centro di identità fondato sugli interessi, senza rinvii ad identità storico-culturali".²⁰

La Lega Lombarda, guidata da Umberto Bossi, riuscì ad ottenere due seggi: Bossi - eletto sia alla Camera che al Senato - optò per il Senato, scelta che gli valse il soprannome di "senatùr" mentre Giuseppe Leoni fu eletto alla Camera.

¹⁷ Diamanti, I. Bianco, rosso, verde... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica. Bologna: Il Mulino. 2003Pag 44

¹⁸ Diamanti I La Lega, imprenditore politico della crisi. Origini, crescita e successo delle leghe autonomiste in Italia. Meridiana n 16. 1993. Cit p 11-114

¹⁹ Ibidem. P 109

²⁰ Diamanti I Bianco, rosso..op cit pag 57 e ss

Iniziò, così, il processo di affermazione della Lega Nord, nella quale confluì la Liga Veneta, e che alle elezioni politiche del 1992 divenne il secondo partito più votato in Veneto, eleggendo otto deputati e quattro senatori.

Il successo della Lega Nord avvenne in un momento storico particolare durante il quale si assistette alla crisi dei partiti che erano stati protagonisti della scena politica per più di cinquant'anni.²¹

Questa perdita di legittimazione sociale dei partiti di massa permise alla Lega Nord di presentarsi come unica alternativa partitica possibile mettendo "in primo piano la lotta al sistema politico tradizionale: alla «partitocrazia», alle istituzioni, al centralismo dello stato e dell'intervento pubblico."²²

Lo scandalo e lo sdegno che derivarono dall'inchiesta "tangetopoli" sulla collusione tra politica e imprenditoria, determinarono la fine della Prima Repubblica e l'inizio della Seconda, e sembrarono rendere possibile il progetto di Bossi di ottenere l'egemonia politica sul Nord.²³

Come infatti sostiene Roberto Biorcio "L'originalità e la principale ragione del successo della Lega Nord è stata la rilettura del regionalismo in chiave populista. Le rivendicazioni originarie dell'autonomismo regionalista furono saldate con il risentimento della gente comune contro il ceto politico e la grande borghesia industriale e finanziaria".²⁴

Nonostante l'ascesa della Lega Nord, il Veneto continuò nel suo percorso verso l'ottenimento di maggiore autonomia e nel 1992, assistiamo al primo tentativo di proporre un referendum

Il 5 marzo 1992, infatti, il Consiglio Regionale del Veneto, approvò una delibera avente per oggetto: "Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge statale per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle Regioni" che si proponeva di rafforzare, mediante referendum consultivo, un'iniziativa di revisione costituzionale prefigurante modifiche di carattere generale al Titolo V, Parte II, della Costituzione.

Con la sentenza n.470 del 1992, la Corte Costituzionale dichiarò la delibera incostituzionale, escludendo la possibilità per una legge regionale di istituire un referendum, anche solo consultivo, in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale.²⁵

²¹ Diamani I. La Lega imprenditore..op cit p 111

²² Ibidem Ivi

²³ Orsina P. (a cura di) Storia delle destre nell'Italia Repubblicana. Rubbettino Editore, 2014

²⁴ Biorcio R. La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo, Laterza, Roma-Bari, 2010 pagg 140-141

²⁵ Trabucco D. La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia. Amministrazione in cammino. 5 2014

Nel frattempo, il progetto di Bossi venne messo in discussione con la nascita nel 1994 di *Forza Italia*, un nuovo partito guidato da Silvio Berlusconi.

Forza Italia alle elezioni di quell'anno, si alleò al Nord con la Lega Nord, dando vita alla coalizione il "Polo della Libertà", che risultò vittoriosa in tutti i collegi uninominali centro-settentrionali ad esclusione di Venezia, mentre al Sud si alleò con Alleanza Nazionale creando la coalizione "Polo del Buon Governo".

I seggi ottenuti permisero la formazione del governo Berlusconi I, del quale entrarono a far parte tutti i partiti della coalizione, generando l'insoddisfazione della Lega Nord sia per il dover governare assieme ad Alleanza Nazionale considerata un partito post-fascista, sia perché divenne consapevole del fatto che l'espansione dell'alleato Berlusconi, avrebbe significato una sempre crescente perdita di consensi.

Per questo motivo, Rocchetta e Marin, accusati da Bossi di essere "berlusconiani" e di voler ritardare il cammino federalista,²⁶ vennero espulsi dalla Lega Nord e, una volta usciti, fondarono la *Liga Nathion Veneta*.

Bossi, alla fine dell'anno, per riaffermare la specificità della Lega Nord rispetto Berlusconi, decise di ritirare il sostegno al governo e di partecipare da sola alle elezioni politiche del 1996, basando la sua linea politica su un progetto secessionista.²⁷

Questa decisione sembrò premiare la Lega Nord che ottenne un ottimo risultato, guadagnando il 10,7 %²⁸ dei voti a livello nazionale e diventando il primo partito in Veneto.

Forte di questo sostegno, la Lega Nord organizzò una manifestazione lungo il Po, al termine della quale Bossi, arrivato a Venezia, issò la bandiera col Sole delle Alpi –scelto come simbolo leghista - e proclamò unilateralmente l'indipendenza della Padania.²⁹

Nel frattempo, il Parlamento approvò le Leggi Bassanini che perseguivano un federalismo amministrativo mediante il *conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali*³⁰ e lavorò alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione - che modifica il regionalismo italiano in una direzione maggiormente federale - riforma che si rese necessaria per dare piena attuazione a tali leggi.

La Lega Nord, non ancora soddisfatta, continuò con il programma secessionista e il 25 maggio 1997 indisse un Referendum per l'Indipendenza della Padania con il quesito "Volete Voi che la Padania diventi una Repubblica Federale indipendente e sovrana?" al

²⁶ Jori F. op cit pag 90

²⁷ Biorcio R. La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo, Laterza, Roma-Bari 2010

²⁸ Elezioni 1996 risultati Camera dei Deputati, Ministero dell'Interno.

²⁹ Biorcio R. op cit p 25

³⁰ Legge 15 marzo 1997, n. 59

quale, secondo gli organizzatori, parteciparono 4.833.863 persone con il 97% di voti favorevoli.³¹

Ciò determinò la reazione dei Venetisti, contrari all'idea stessa di "Padania".

Luigi Faccia e Flavio Contin, due ex membri della Liga Veneta, in occasione del bicentenario del Trattato di Campoformio, decisero di occupare Piazza San Marco a Venezia.

Otto venetisti, facenti parte del cosiddetto *Veneto Serenissimo Governo* e ribattezzati dai mass media "i Serenissimi", camuffarono un autocarro da mezzo blindato – il cosiddetto "tanko"- e nella notte tra l'8 e il 9 maggio 1997 sbarcarono in Piazza San Marco.

Giunti nella Piazza, salirono in cima al campanile e issarono la bandiera con il leone alato, simbolo della Serenissima Repubblica di Venezia.

Il mattino successivo gli uomini del GIS dei Carabinieri misero fine all'occupazione e procedettero all'arresto di tutti i partecipanti, che ottennero condanne fino a sei anni.³²

Secondo quanto emerso dalle indagini, i "Serenissimi" ritenevano illegittimo sia l'atto con cui Napoleone cedette la Repubblica di Venezia all'Austria, sia il Plebiscito del 1886 e, con questa azione, miravano a "Liberare la Veneta patria dal giogo dell'occupante italiano e ripristinare nel veneto territorio l'unica legale e legittima sovranità, quella veneta, lasciataci in eredità dalla Veneta serenissima repubblica".³³

L'azione ebbe una risonanza mediatica internazionale³⁴ e mise in difficoltà Bossi, che a caldo, parlò di una cospirazione da parte dei servizi segreti per evitare la proclamazione della Padania.³⁵

Anche la reazione del Governo "beffato ed inferocito è scomposta. Esso blatera di terrorismo, prospettando ergastoli ed altre punizioni spaventose, ripristina immediatamente un decreto di epoca fascista (senza nessun pudore da parte del comunista ministro degli interni Napolitano) che proibisce l'esposizione della bandiera veneta, aizza i suoi pennivendoli contro "questa congrega di ubriaconi fanatici degni rappresentanti degli egoismi degli italiani residenti nella regione veneta". Queste reazioni ottengono risultati opposti a quelli desiderati."³⁶

³¹ Jori F. op cit p 102

³² Ibidem p 110 ss

³³ Ibidem p 107

³⁴ L'azione dei Serenissimi è stata ripresa da tutti i principali quotidiani nazionali e internazionali al punto che la vicenda ispirò il manga giapponese *Gunslinger Girl* dal quale è anche stata tratta una serie televisiva anime.

³⁵ 1997, Venezia. Assalto indipendentisti campanile S. Marco - Telegiornale, ediz. Originale. Pubblicato da pc47tv il 17 mar 2012 <https://www.youtube.com/watch?v=bYNg0sWHz00&t=21s>.

³⁶ Riondato P. Storia autonomismo Veneto. Rivista Etnia. 13/02/2005 p 17

Al gesto dei Serenissimi fece seguito la risoluzione n°42, del 22 aprile 1998, in cui si invocava il “diritto del popolo veneto alla compiuta attuazione della propria autodeterminazione” da realizzarsi attraverso un referendum: Bossi condannò questa misura ritenendola contraria agli interessi della Padania e il suo voto contrario condusse ad una inevitabile rottura.³⁷

Il segretario nazionale della Lega Nord, Fabrizio Comencini, che già da tempo contestava Bossi, dopo aver rivendicato l'autonomia della Liga Veneta rispetto ai lombardi, venne espulso dal partito e il 5 ottobre 1998 creò la *Liga Veneta Repubblica* (che l'anno successivo cambiò il nome in *Veneti d'Europa*).³⁸

Alle elezioni regionali del 2000 il risultato fu insufficiente per l'elezione, anche a causa della presenza di una nuova lista autonomista, il *Fronte Marco Polo* di Giorgio Vido, che si presentò sola alle elezioni ottenendo l'1,25% dei voti e che subito dopo si unì con i Veneti d'Europa dando vita alla *Liga Fronte Veneto*.

La Liga Fronte Veneto partecipò alle elezioni politiche di maggio 2001 ma non riuscì ad ottenere seggi, mentre la Lega Nord, pur perdendo consenso in Veneto, entrò a far parte del governo.³⁹

Le elezioni successive, confermando il carattere frammentario del venetismo, videro la nascita di un altro partito autonomista veneto, il *Progetto Nordest* di Giorgio Panto, partito a sostegno dell'autonomia del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia, da realizzarsi attraverso la costituzione di una macroregione, formata da tredici province autonome dotate di ampia autonomia.

Il partito era contrario, dunque, sia all'idea della secessione della Padania che al disegno legge di riforma costituzionale riguardante la devolution, che, tra le altre novità avrebbe ridefinito i rapporti tra Stato e regioni e inserito un Senato federale ma che, secondo Progetto Nordest, manteneva centrale il ruolo dello Stato.⁴⁰

Questo progetto di riforma, approvato dal Governo Berlusconi e fortemente voluto dalla Lega Nord, essendo stato approvato a maggioranza semplice, necessitava di un referendum confermativo.

Al referendum del 25 e 26 giugno 2006, il progetto venne bocciato, mostrando lo scarso sostegno popolare al progetto federalista anche al Nord⁴¹ - ad eccezione del Veneto e

³⁷ Zulianello M. op cit pag 13

³⁸ Jori F. op cit p 141

³⁹ Riondato P. op cit p 21 ss

⁴⁰ Cocco U. Progetto Nordest “Brevi Cenni” pubblicato il 4 ottobre 2008 sul suo blog: <https://umbe62.wordpress.com/2008/10/04/progetto-nordest-brevi-cenni/>

⁴¹I dati sul referendum sono consultabili sulla pagina del Ministero degli Interni.

della Lombardia - e rappresentando una battuta d'arresto per la Lega Nord che si trovò così a dover ridefinire le proprie linee programmatiche.

Continuò comunque il percorso autonomistico che condusse il Veneto e la Lombardia ad approvare nel 2007 l'avvio delle trattative col governo statale per l'attribuzione delle materie indicate dall'articolo 116. 3 della Costituzione⁴².

Poche settimane dopo la trasmissione della deliberazione, il governo Prodi cadde e il governo Berlusconi decise di rinviare il confronto ad una fase successiva all'approvazione della Legge n. 42 del 2009 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale", in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ma la procedura non ebbe mai nessun seguito.

Alle elezioni politiche del 2008, inoltre, la Lega Nord ottenne un risultato di rilievo sia a livello nazionale che in Veneto, al punto che l'anno successivo, Il Popolo della Libertà, decise di non ricandidare per un quarto mandato Giancarlo Galan, governatore del Veneto dal 1995, ma di sostenere la candidatura di Luca Zaia, esponente della Lega Nord.

Proprio per contrastare l'egemonia della Lega Nord, in questo periodo nacquero il *Partito Nazionale Veneto* di Gianluca Busato che si poneva come obiettivo l'indipendenza del Veneto da realizzarsi mediante un referendum democratico, e la coalizione *Veneto Libertà*, di stampo autonomista a favore di un referendum sull'autodeterminazione del Veneto.⁴³

Da questa prima ricostruzione, un importante dato che emerge ed è rilevante ai fini della nostra indagine, è l'esistenza nella componente veneta della Lega Nord di un forte sentimento di autonomia, che si è mantenuto nel tempo seppur sempre profondamente divisa al suo interno e sopraffatta dalla componente Lombarda.

Nonostante, dunque, i venetisti non riescano a trovare una dimensione politica comune, e la Lega Nord cerchi di distogliere l'attenzione dal desiderio autonomistico veneto, resiste un forte substrato che permette di porre in essere diversi tentativi soprattutto in concomitanza con le elezioni.

Negli ultimi anni la volontà dei veneti di prendere le distanze dallo Stato nazionale si fa sempre più profonda, risentendo, come vedremo, dell'impatto della crisi economica.

<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=25/06/2006&tpa=E&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>

⁴² Per il Veneto, cfr Deliberazione del Consiglio Regionale n. 98 del 18 dicembre 2007

Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione per il riconoscimento alla regione del Veneto di un'autonomia differenziata. Bur n. 11 del 05 febbraio 2008. Poche settimane dopo la trasmissione della deliberazione, il governo Prodi cade e il governo Berlusconi rinvia l'apertura del confronto a dopo l'approvazione della Legge n. 42 del 2009 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione."

⁴³ Zulianello M. op cit p 17 ss

2. Crisi economica e nuova questione veneto.

Dal 2012, in concomitanza col momento più critico della crisi economica, assistiamo al risorgere di una nuova “questione veneta” caratterizzata da una piena lotta in favore dell'autonomia.

Così come accade in Cataluña, la crisi economica e le sue conseguenze – l'aumento del tasso di disoccupazione, le difficoltà dei piccoli imprenditori e l'elevato numero di suicidi legati a ragioni economiche ⁴⁴ - si somma ad una profonda sfiducia nei confronti della classe dirigente italiana ritenuta incapace di fornire risposte efficaci alla crisi.

All'inizio del 2012 l'associazione *Veneto Stato*, nata il 12 settembre del 2010 con l'obiettivo di ottenere l'indipendenza del Veneto e poi confluita nel nuovo movimento *Indipendenza Veneta*, il 27 maggio 2012 presentò al governatore Zaia circa 20.000 firme raccolte a sostegno di un referendum sull'indipendenza del Veneto.

L'ufficio legislativo del Consiglio Regionale del Veneto, tuttavia, bocciò l'ipotesi di un referendum sull'indipendenza citando un'incompatibilità dello stesso con la Costituzione italiana.⁴⁵

Questa azione ottenne comunque un importante risultato poiché riuscì a suscitare una notevole attenzione nazionale e internazionale sulla questione indipendentista.⁴⁶

Il cammino verso l'indipendenza sembrò, così, ormai avviato e *Indipendenza Veneta* propose una risoluzione relativa a un referendum consultivo sull'indipendenza, raccolta da 42 su 60 consiglieri regionali.

Il 28 novembre il Consiglio Regionale approvò la Risoluzione n.44 volta a garantire *il diritto del popolo veneto alla compiuta attuazione della propria autodeterminazione*: la parola 'indipendenza', si nota, venne sostituita da 'auto-determinazione'.

Per concretizzare la risoluzione, il 2 aprile 2013 venne presentato alla Presidenza del Consiglio il Progetto di legge regionale n. 342/2013 nel quale si affermava che “è nella

⁴⁴ Secondo i dati raccolti da Comitas, l'associazione delle piccole e microimprese italiane, nel periodo che va dal 2008 al primo semestre del 2016, dei 1.394 suicidi avvenuti in Italia per cause direttamente riconducibili alla crisi economica, ben 251 si sono registrati in Veneto. <https://www.comitas.it/crisi-2008-2016-italia-1-394-suicidi-cause-economiche/>
Gli stessi risultati sono stati segnalati dal Link Lab, il laboratorio di Ricerca Sociale della Link Campus University di Roma, che nel 2012 ha avviato L'Osservatorio sui Suicidi per motivazioni economiche. Secondo lo studio condotto, infatti, il Veneto è la regione a più alta concentrazione di suicidi per ragioni economiche.

<http://nicolaferrigni.it/?ricerche=1379-2>

⁴⁵ Il Mattino Padova Bocciata l'ipotesi di referendum sull'indipendenza del Veneto. Pubblicato l'11 settembre 2012; <http://mattinopadova.gelocal.it/padova/cronaca/2012/09/11/news/bocciata-1-ipotesi-di-referendum-sull-indipendenza-del-veneto-1.5677872>;

⁴⁶ Redazione Vicenza più. *Indipendenza Veneta* spedisce dossier giuridico a José Barroso. Pubblicato il 17 settembre 2012 su <http://www.vicenzapiu.com/leggi/indipendenza-veneta-spedisce-dossier-giuridico-a-ose-barroso>

facoltà del popolo veneto invocare e rivendicare il diritto alla conferma referendaria (di conferma o smentita) – in modi e forme legali e democratiche (regolate anche da atti o patti internazionalmente concepiti e sottoscritti) dell’Atto di adesione del Veneto all’ordinamento statale italiano del 1866.”

Dunque, il consiglio regionale del Veneto veniva chiamato ad accertare – mediante referendum consultivo - “la volontà del Popolo Veneto su una questione in ordine alla quale il Popolo mai si è pronunciato (..) la questione indipendenza”.⁴⁷

Nel frattempo, il 24 e il 25 febbraio 2013, si svolsero le elezioni politiche convocate a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere avvenuto il 22 dicembre 2012: quando il Popolo della Libertà ritirò l'appoggio al governo determinando le dimissioni del presidente del Consiglio Monti.

Alle elezioni, “Indipendenza Veneta” ottenne l’1,1% di voti a livello regionale e risultati significativi alle elezioni comunali dello stesso anno, mentre si registrò un profondo calo di consensi per la Lega Nord che dimezzò la sua base elettorale rispetto alle precedenti elezioni politiche.⁴⁸

Le difficoltà della Lega Nord erano legate ad una serie di scandali, come il *caso Belsito*, un’inchiesta giudiziaria che coinvolse il tesoriere del partito Francesco Belsito, indagato in relazione ai finanziamenti pubblici che la Lega percepiva come rimborsi elettorali e che sarebbero stati utilizzati per scopi privati dalla famiglia Bossi.⁴⁹

Le tensioni generate da questa situazione portarono alle dimissioni di Umberto Bossi e alla successiva elezione di Matteo Salvini che strinse, ben presto, alleanza con i partiti di estrema destra ed euroscettici.

“Le temporanee difficoltà del leader fondatore della Lega, causate da problemi di salute e dagli scandali sull’utilizzo truffaldino del finanziamento pubblico per spese familiari, sono state superate dalla ripresa di un messaggio secessionista con forti contenuti razzisti, vicini alle proposte dei movimenti dell’estrema destra europea”.(La3)

⁴⁷ Il testo completo della proposta di legge n 342 del 2013 è consultabile sulla pagina del Consiglio Veneto: http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pdf/pratiche/9/pdl/PDL_0342/1000_5Ftesto_20presentato.pdf

⁴⁸ In particolare, la percentuale di voti rispetto alle elezioni del 2008 è scesa dal 21,6 per cento al 12,9 in Lombardia; dal 27,1 al 10,5 in Veneto e dal 12,6 al 4,8 in Piemonte. Le percentuali di voto sono presenti sul sito del Ministero degli Interni.

<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>

⁴⁹ Il caso Belsito in 11 punti. Pubblicato su Il Post il 4 aprile 2012 <http://www.ilpost.it/2012/04/04/il-caso-belsito-in-11-punti/>

Salvini, dunque, rappresenta un “tradimento” nei confronti della volontà secessionistica che aveva caratterizzato la Lega Nord, passando ad abbracciare una visione populistica, nazionale e maggiormente di destra.

Nonostante questo profondo calo di consensi, alle successive elezioni regionali della Lombardia venne eletto Presidente della Regione il candidato della Lega Nord Roberto Maroni: nel 2013, dunque, le tre principali regioni del nord - Lombardia, Piemonte e Veneto - erano guidate dalla Lega Nord.

Questa circostanza, dice Ilvo Diamanti (2013), “sottolinea un singolare e significativo paradosso. La Lega, infatti, oggi è al governo delle tre Regioni più importanti del Nord. Le più rilevanti in Italia, dal punto di vista delle attività produttive. Le più "europee", sul piano della proiezione economica. La Lega ha, dunque, realizzato la Padania.”⁵⁰

A livello nazionale, invece, come analizzato in precedenza, lo stallo politico dovuto all'incerto risultato elettorale si era risolto due mesi dopo con la formazione del Governo “di larghe intese” guidato da Enrico Letta, al quale la Lega Nord decise di non accordare la fiducia.

Questa situazione politico-istituzionale sommatasi alla sempre più profonda crisi economica, portarono alla nascita e alla diffusione, in tutta Italia, di movimenti di protesta. È proprio in quel periodo che il *Movimento dei Forconi*, movimento eterogeneo composto da agricoltori e pastori, nato ad Avola nel 2011 per protestare contro il deprezzamento dei prodotti agricoli, provò ad esportare il Movimento in tutta Italia.

I Forconi organizzarono, infatti, blocchi e presidi dalla Sicilia al Veneto per chiedere le dimissioni dell'esecutivo, l'abolizione di Equitalia e l'uscita dall'euro trovando la solidarietà della Lega nord e del partito di estrema destra Forza Nuova.⁵¹

In Veneto, intanto, continuava e si rafforzava il percorso indipendentista: Lodovico Pizzati di Indipendenza Veneta, con l'appoggio di Busato, lanciò la piattaforma *Plebiscito 2013* per organizzare un referendum online sull'indipendenza sul sito Plebiscito.eu fissandolo per il 16-21 Marzo 2014.

Nel frattempo, il 6 novembre 2013 venne presentato il Plr n. 392/2014 che regolava il referendum consultivo non più per l'indipendenza ma per l'ottenimento di maggiori forme di autonomia per il Veneto.

⁵⁰ Diamanti I. Paradosso Lega: mai così debole. Eppure adesso comanda al Nord. Pubblicato su Repubblica.it il 23 febbraio 2013.

http://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni2013/2013/02/27/news/paradosso_lega_mai_cos_debole_eppure_adeso_comanda_al_nord-53501005/

⁵¹ Segatori R. Sintomi populistici nella crisi italiana. In Saccà F (a curadi) Culture politiche e mutamento nelle società complesse. FrancoAngeli 2015 pag 125 ss

Nel Plr si legge, infatti, che “come è emerso nella discussione svoltasi all’interno della commissione di giuristi, se né lo statuto del Veneto, né la Costituzione consentono l’indizione di un referendum per l’indipendenza, non altrettanto dovrebbe doversi concludere relativamente ad un referendum volto a conseguire ulteriori e significativi spazi di autonomia, tali, quanto meno, da parificare le prerogative del Veneto a quelle di una regione a statuto speciale”⁵²

Anche in questo caso, come nel caso catalano, uno dei primi problemi è stato quello di affrontare il discorso sulla viabilità giuridica di un referendum sul tema.⁵³

In base all’art. 123 della Costituzione Italiana spetta agli Statuti regionali la regolazione dell’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione.

In particolare, lo statuto Veneto prevede all’art. 26 un referendum per l’abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un regolamento o di un atto amministrativo di interesse generale e all’art 27 un referendum consultivo, su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio, quando lo richiedono il Consiglio regionale o cittadini o enti locali, secondo quanto previsto dalla legge regionale.

Bisogna tenere presente, tuttavia, che la Corte Costituzionale ha affermato l’impossibilità di dar vita a consulte che mettano in discussione l’unità e l’indissolubilità della Repubblica Italiana tutelata dall’art 5 della Costituzione.

Infatti, con la Sentenza 496 del 2000, venne dichiarata l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto recante "referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l’attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia”, in quanto, per ragioni analoghe a quelle poste a base della sentenza n. 470 del 1992, un referendum consultivo, per quanto sprovvisto di efficacia vincolante, esercita comunque la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale e dunque può condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato, facendo sorgere "il rischio di influire negativamente sull’ordine costituzionale e politico dello Stato".

Nonostante il parere già espresso da parte della Corte Costituzionale, si arrivò alla celebrazione, dal 16 al 21 di marzo del 2014, del referendum online per

⁵² Il testo completo del plr n. 36/2014 è presente sulla pagina del Consiglio Veneto http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pdf/pratiche/9/pdl/PDL_0392/1000_5Ftesto_20presentato.pdf

l'autodeterminazione al quale, secondo gli organizzatori, l' 89,10 % della popolazione veneta (corrispondenti a 2.102.969 di voti) rispose "sì" al quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una repubblica federale indipendente e sovrana?".

Le votazioni avvennero prevalentemente online, sul sito www.plebiscito.eu, ma anche per telefono e in alcuni seggi organizzati in alcune città del territorio, facendo sorgere perplessità sull'attendibilità del risultato data l'alta possibilità di manipolazione di una consulta effettuata in queste modalità.

Ed infatti, il quotidiano Corriere del Veneto, riportando i dati trasmessi dai 3 più importanti certificatori di traffico web (Alexa pro, Calculstat, Trafficestimate), ha sostenuto d'aver verificato che i voti effettivi sono stati al massimo 135.000, e non provenienti tutti dal Veneto: addirittura il 10% dei voti sarebbero provenienti da Santiago del Cile.

Il portavoce di Plebiscito.eu, Gianluca Busato, ha attaccato il quotidiano dichiarando di avere invitato "tutti i cittadini veneti a non comprare più il Corriere del Veneto, finché il direttore non si dimetterà".⁵⁴

A prescindere dal numero effettivo di votanti, "posto che anche 135.000 è un bel numero, il referendum è stato importante per misurare la volontà di indipendenza del popolo veneto", come ha dichiarato alla stampa Luca Zaia, Presidente della regione Veneto.⁵⁵

Infatti, anche secondo un sondaggio svolto il 20 e il 21 marzo del 2014 da Demos&Pi, su una base di 806 intervistati, il 48% dei rispondenti ha dichiarato che ha votato o avrebbe votato al referendum sull'indipendenza e il 78% di questi di essere favorevole al Veneto Repubblica indipendente e sovrana.⁵⁶

Come sottolinea Ilvo Diamanti, commentando i risultati del sondaggio, la partecipazione al referendum esce ridimensionata, ma resta, comunque, molto significativa. Tuttavia, continua Diamanti, i risultati vanno interpretati correttamente, poiché "In-dipendenza significa, infatti, "non dipendenza". E, dunque, autonomia. Autogoverno. Non necessariamente "secessione".⁵⁷

Ed infatti, dai dati del sondaggio citato, emerge che la realizzazione della piena indipendenza del Veneto, è sostenuta dal 28% degli intervistati, una quota ampia ma

⁵⁴ Le dichiarazioni di Gianluca Busato e i dati sulla consulta, sono presenti sulla pagina online del quotidiano Corriere del Veneto su <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2014/27-marzo-2014/indipendenza-scontro-busato-corriere-2224277737353.shtml>; <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2014/27-marzo-2014/numeri-falsi-counterconfermano-il-10-cento-voti-cile-2224273994588.shtml>

⁵⁵ La dichiarazione del presidente Zaia si trova online

http://video.ilgazzettino.it/nordest/il_parere_di_zai_a_sul_referendum_per_l_indipendenza_del_veneto-27121.shtml

⁵⁶ I risultati del sondaggio condotto per La Repubblica da Demos&Pi sono consultabili su

<http://www.demos.it/a00970.php>

⁵⁷ Diamanti I. "l'indipendenza del Veneto non è uno scherzo. Bocciato lo stato centrale, no alla politica locale". Su La Repubblica, 24 marzo 2014

inferiore a quanti riterrebbero più utile "eleggere parlamentari migliori" e dunque capaci di esercitare maggiore pressione "su Roma", così come ampia è anche la quota di quanti ritengono che la strada migliore per sostenere gli interessi del Veneto sia un federalismo vero.

A seguito dell'esito della consulta, il 21 marzo 2014 venne proclamata la "dichiarazione di indipendenza della Repubblica Veneta," in base alla quale:

"Considerata Sovrana la volontà popolare, in Nome di San Marco, del Popolo Veneto e del Diritto delle Genti, in omaggio alla democrazia e alla volontà generale, noi, oggi, venerdì 21 marzo 2014, decretiamo decaduta la sovranità italiana sul popolo e sul territorio veneto, e altresì ne decretiamo conseguentemente decadute le relative magistrature politiche, dichiarando contestualmente l'indipendenza del Popolo Veneto e del suo territorio, con queste stesse parole presenti in questa dichiarazione, confermiamo e proclamiamo la Repubblica Veneta e demandiamo al Popolo Veneto la scelta dei suoi rappresentanti nell'Assemblea Costituente che darà al popolo veneto ora libero e al territorio veneto ora libero la forma di Stato che sarà, per volontà generale, e a maggioranza assoluta, ritenuta la più conforme, nei modi e nei tempi che il Popolo Veneto intenderà darsi."⁵⁸

Dopo il referendum il percorso dell'indipendentismo veneto apparve avviato e il primo aprile del 2014 la Commissione Affari Istituzionali della Regione Veneto approvò due progetti di legge regionale sull'autonomia: il plr n. 342/2013 e il plr 392/2014.

Il giorno successivo, il 2 aprile, la Procura di Brescia sventò un'associazione di indipendentisti veneti indagati per attività con finalità di terrorismo, eversione dell'ordine democratico e fabbricazione e detenzione di armi da guerra, per raggiungere l'obiettivo della secessione dall'Italia.

Secondo l'indagine del Ros, che indagò su 51 persone ed eseguì 24 ordini di custodia cautelare, le persone coinvolte avevano progettato diverse iniziative volte a "sollecitare l'indipendenza del Veneto", tra le quali un'azione a Piazza San Marco con l'ausilio di armi leggere e di un carro armato artigianale.⁵⁹

⁵⁸ La dichiarazione è stata pubblicata online ed è disponibile su

<http://blog.plebiscito.eu/news/dichiarazione-di-indipendenza-della-repubblica-veneta/>

⁵⁹ La notizia è stata pubblicata da tutti i principali quotidiani nazionali, cfr a titolo esemplificativo: La Stampa Veneto, 24 secessionisti in manette Sequestrato carro armato artigianale. 2 aprile 2014

<http://www.lastampa.it/2014/04/02/italia/cronache/secessionisti-in-veneto-in-manette-sequestrato-un-carro-armato-artigianale-trattative-per-avere-armi-dallalbania-NaMjCTDcY42npK5vb4vtII/pagina.html>;

Veneto, il blitz: arrestati 24 secessionisti. "E' arrivato il momento di combattere" 2 aprile 2014

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/04/02/operazione-dei-carabinieri-contro-secessionisti-veneti-24-arresti/935262/>;

Il Messaggero Blitz contro secessionisti veneti: 24 arresti. Sequestrato carro armato 2 aprile 2014;

http://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/ros_arresti_secessionisti_veneto_ex_deputato_forconi_carro_armato-353085.html

Gli investigatori, infatti, riferirono del sequestro di un carro armato artigianale del peso di 40 tonnellate, con un cannoncino di 12 mm perfettamente funzionante, trovato in un capannone in provincia di Padova.

La vicenda richiama l'occupazione del campanile di piazza San Marco del 1997 ed, infatti, tra le persone arrestate, oltre al fondatore della Liga Veneta Franco Rocchetta e a Chiavegato, ci sono Luigi Faccia e Flavio Contin, i due militanti che avevano organizzato l'occupazione della notte tra l'8 e il 9 maggio 1997, usando un furgone trasformato da mezzo blindato, conosciuto poi come "Tanko".

Gli arresti suscitarono le reazioni immediate soprattutto da parte di Matteo Salvini e del presidente della regione Veneto Zaia, che prontamente difesero gli indipendentisti.⁶⁰

La vicenda non fu sufficiente a fermare le attività volte all'ottenimento dell'indipendenza e, infatti, il 19 giugno 2014, il Consiglio regionale del Veneto tradusse in legge il plr n. 342/2013 e il plr 392/2014 promulgando, rispettivamente, la lr n. 15/2014 su "Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto" e la lr n. 16/2014 riguardante la "Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto".

In base alla lr n.16/2014 il Presidente della Giunta regionale del Veneto ha la facoltà di indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?" .

Inoltre in base all'art. 3, "Il Presidente del Consiglio regionale del Veneto ed il Presidente della Giunta regionale del Veneto, si attivano, con ogni risorsa a disposizione del Consiglio regionale e della Giunta regionale, per avviare urgentemente con tutte le Istituzioni dell'Unione europea e delle Nazioni unite le relazioni istituzionali che garantiscano l'indizione della consultazione."

Il 28 luglio 2014 la Giunta Regionale, in rispetto a tale legge, approvò la delibera n°1331/2014 sulle "disposizioni in merito alla propaganda, alle procedure di voto e alla proclamazione ufficiale del risultato" del referendum.

Per quanto riguarda la l.r. n. 15/2014, più moderata della precedente, all'art 1 attribuisce al Presidente della Regione l'autorizzazione ad instaurare con il Governo un negoziato volto a definire il contenuto di un referendum consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto.

⁶⁰ Già il 18 aprile il Tribunale della Libertà di Brescia fa cadere le accuse di eversione e terrorismo e scarcerò dodici degli arrestati, gli altri vennero comunque rilasciati dopo poco più di un mese.

Qualora il negoziato non giunga a buon fine entro centoventi giorni dall'approvazione della legge, il Presidente della Regione è autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto in ordine ai seguenti quesiti:

- 1) "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?";
- 2) "Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?";
- 3) "Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?";
- 4) "Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?";
- 5) "Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?"

Quello che si chiede, dunque, non è solo un grado maggiore di autonomia quanto un cambio nel sistema finanziario che si avvicini il più possibile ad un reale federalismo fiscale, così come prospettato con la riforma costituzionale del titolo V della Costituzione.

2.1 il residuo fiscale

Il quesito referendario era in linea con le richieste che il Veneto avanzava al governo fin dal 2006 con la "Proposta di legge statale ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione" n. 8 del 2006 e la presentazione di tre progetti legge costituzionale di modifica dell'articolo 116, primo comma della Costituzione, per ricomprendere il Veneto tra le Regioni ad Autonomia Speciale.⁶¹

L'art 116 CI, come modificato dalla legge costituzionale n.3/2001, prevede, infatti, che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono

⁶¹ Disegno di legge costituzionale n. 733 "Modifica dell'articolo 116, primo comma, della Costituzione e approvazione dello Statuto speciale della Regione autonoma del Veneto", di iniziativa del presidente della Giunta regionale in qualità di senatore e comunicato alla Presidenza del Senato il 3 luglio 2006; disegno di legge costituzionale n. 1173 (Modifica degli articoli 116 e 119 della Costituzione), di iniziativa del Consiglio regionale e comunicato alla Presidenza del Senato il 7 novembre 2006; proposta di legge costituzionale n. 1407 (Modifica all'articolo 116 della Costituzione e statuto speciale della Regione autonoma del Veneto) di iniziativa del deputato Milanato ed altri e presentata il 19 luglio 2006.

essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119”.

Consentendo che “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possano essere attribuite ad altre Regioni, questo articolo ammette una “specialità” delle Regioni a Statuto ordinario, mettendo in modo il cd. “regionalismo differenziato” o “federalismo a geometria variabile”.⁶²

Questa proposta di legge rappresenta la prima iniziativa della regione Veneto per “dare attuazione dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione e a tal fine riconosce forme e condizioni particolari di autonomia alla Regione del Veneto nelle materie di cui alla presente legge” (art 1).

Alla proposta hanno fatto seguito la deliberazione della Giunta regionale n.3255 del 24 ottobre 2006 relativa all’ “Avvio del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alla Regione del Veneto, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” e il DGR n. 88/CR del 17 luglio 2007 sull’ “Attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione per il riconoscimento alla Regione del Veneto di un'autonomia differenziata.”

Tenendo in considerazione l’intero percorso per il riconoscimento alla Regione di un’autonomia differenziata, il Consiglio regionale approvò la delibera n 98 del 18 dicembre 2007 che affidava al Presidente della Giunta regionale il mandato di negoziare e concertare con il Governo della Repubblica, in armonia con il principio di leale collaborazione, la definizione di un’intesa ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 116 terzo comma della Costituzione.⁶³

Il Veneto, dunque, già dal 2006 si è fatto portavoce di un processo finalizzato alla realizzazione di quel federalismo differenziato considerato “il segreto del successo del federalismo spagnolo, con Regioni partite per prime (le Comunità autonome di “via rapida”) e Regioni arrivate dopo (le Comunità autonome di “via lenta”). Le prime, quelle partite prima, sono state di stimolo e di esempio per le altre, determinando un miglioramento delle condizioni sociali ed economiche in tutto il Paese.”⁶⁴

Un processo di questo tipo viene ritenuto indispensabile in considerazione del fatto che , continua Antonini, “dal punto di vista della redistribuzione delle risorse, l’attuale impianto

⁶²Sulla questione cfr Pennella, G., Federalismo fiscale a geometria variabile, in Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, suppl fasc.1, 2012 p 48- 65

⁶³ Tutta la normativa citata è presente sul sito della Regione Veneto <http://www.regione.veneto.it/web/guest/normativa>

⁶⁴ Antonini L. La ‘rivoluzione’ parte dal Veneto: il federalismo a geometria variabile. Il Diritto della Regione. edizione n. 1 del 2011

istituzionale, accentrato e con un sistema perequativo basato sulla spesa storica, è penalizzante per il Veneto.”

A sostenere questa tesi, sarebbero i dati relativi al residuo fiscale che, ricordiamo, rappresenta la differenza tra tutte le entrate prelevate in un determinato territorio e le spese complessive regionalizzate.

Ciò significa che più elevato è il suo valore e maggiore sarà l’apporto di quel territorio alla finanza pubblica complessiva: ed il Veneto sembra presentare un saldo positivo, vale a dire che verserebbe molto di più di quanto riceve.

La questione balzò al centro del dibattito pubblico nel 2010, in seguito alla pubblicazione del saggio di Luca Ricolfi “Il sacco del Nord”: secondo l’autore, sono almeno 50 i miliardi che ogni anno se ne vanno ingiustificatamente dalle regioni settentrionali per essere destinati ad una classe dirigente sprecona come quella di Roma e del Sud deprimendo, così, la crescita generale del Paese.⁶⁵

La tesi di Ricolfi troverebbe conferma nel rapporto elaborato da Unioncamere Veneto su dati “Conti Pubblici Territoriali – Agenzia per la Coesione Territoriale”,⁶⁶ secondo la quale il Veneto, nel periodo 2012- 2014, ha registrato in media un residuo fiscale pari a 18.798 milioni di euro, ossia 3.837 euro per abitante, collocandosi al terzo posto dopo Lombardia ed Emilia Romagna.

Il problema, dunque, come dichiara uno dei politici intervistati è che

“Lo Stato redistribuisce in maniera totalmente insufficiente - rispetto a quanto incassa - sia al Sud che al Nord. Un pò per la sua strutturale inefficienza, un pò perchè esso è uno strumento ormai superato per la gestione della spesa pubblica.” (Ve3).

C’è anche chi, al contrario, ritiene che non sia esatto parlare di residuo fiscale:

“In pratica la Lega Nord, nell’ambito della promozione del messaggio indipendentista e secessionista, ha sostenuto che in Veneto le entrate fiscali sarebbero superiori alle spese per servizi: i veneti pagherebbero più di quanto ricevono da Roma. In realtà non è vero. Come dimostrano gli studi della corte dei conti e di diversi istituti universitari, se vengono conteggiati anche gli interessi sul debito pubblico e la spesa previdenziale, il Veneto non ha residuo fiscale. Bisogna sottolineare che il messaggio leghista si è diffuso con il contributo determinante di una parte del sistema dell’informazione locale che è finanziato dalla politica regionale.” (La2)

⁶⁵ Ricolfi L. Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale Editore: Guerini e Associati. 2010

⁶⁶ I dati elaborati fanno parte di ricerche promosse e realizzate nell’ambito dell’Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica istituito da Consiglio Regionale e Unioncamere del Veneto con il contributo dell’Assessorato alle Politiche Economiche e Istituzionali della Regione Veneto.

Emerge con chiarezza, dunque, che la volontà indipendentista rientra in una precisa strategia politica del tutto economica, che mira all'ottenimento dello Statuto speciale che possa permettere loro di territorializzare le imposte e, dunque, gestire maggiori quote di risorse.

Quello a cui si mira, in altre parole, è la convenienza economica.

La questione del residuo fiscale, inoltre, è strettamente connessa con il principio della solidarietà interterritoriale.

Per alcuni, come il segretario della Cgia Giuseppe Bortolussi "Il principio della solidarietà non è in discussione - dice- ci mancherebbe". Tuttavia, c'è un grosso problema. "Se, come ha fatto nell'ultimo decennio, lo Stato centrale continuerà nella politica dei tagli lineari, facendo mancare risorse e costringendo le Autonomie locali ad aumentare le tasse, anche al Nord la qualità delle infrastrutture, della sanità, del trasporto pubblico locale e della scuola - mette in guardia Bortolussi - potrebbe venir meno, alimentando la rabbia e la disaffezione nei confronti della politica nazionale."⁶⁷

E non a caso Luca Zaia, nella tradizionale conferenza stampa di fine anno, dichiarò che "dal momento in cui proclameremo ufficialmente il referendum, i veneti dovranno pronunciarsi entro 60 giorni su un modello di autonomia come quello altoatesino"⁶⁸: ciò significa che il 90% delle tasse saranno trattenute sul territorio.

Anche Nicola Finco, capogruppo della Lega in Regione Veneto, ad esempio, dichiarò che "noi puntiamo a mantenere tutte le nostre entrate sul territorio. La vittoria non cambia immediatamente le cose, ma è un primo passo: un conto è andare a trattare col governo forti di un ampio mandato popolare oppure senza. Con un'ampia vittoria dei Sì lo Stato centrale dovrà prendere atto della volontà dei cittadini e sedersi al tavolo con uno spirito collaborativo."⁶⁹

Il Veneto, dunque, provato da una crisi che ha costretto tante imprese a chiudere e ha portato troppi imprenditori al suicidio, mediante la celebrazione del referendum sull'autonomia vuole ora "riappropriarsi" del residuo fiscale,⁷⁰ perseguendo l'obiettivo della

⁶⁷ Le dichiarazioni di Bertolussi sono contenute nel comunicato stampa della Cgia di Mestre del 14 febbraio 2015. Il testo del comunicato è presente su <http://www.cgiamestre.com/articoli/22230>

⁶⁸ Dichiarazione di Luca Zaia di dicembre 2016, in occasione della conferenza stampa di fine anno.

⁶⁹ Albertin A. Veneto e Lombardia, in autunno il referendum per l'autonomia. Pubblicato il 31/03/2017 su <http://www.ilgiornale.it/news/cronache/veneto-e-lombardia-autunno-referendum-lautonomia-1381215.html>

⁷⁰ Dichiarazione di Luca Zaia del 23/02/2017 su <http://www.ilgiornale.it/news/politica/cos-referendum-veneto-dar-scossone-allitalia-1367736.html>

territorializzazione delle imposte e del graduale distacco dal sempre maggiore centralismo statale.

Secondo gli intervistati, infatti, *“Nel 2006/2007 la crisi ha colpito duro, nel 2015 sono saltate due banche che hanno bruciato 40 miliardi di ricchezza. Eppure siamo la regione che cresce di più sul PIL, che ha livelli di occupazione più alta, che esporta di più nel mondo. Le crisi qui sono passate e sembra che non abbiano lasciato il segno. Ma questa forza, che è legata a fattori culturali, autorizza anche a pensare che se trattenessimo una parte maggiore del residuo fiscale si potrebbe fare ancora di più. Inoltre, sempre per ragioni culturali, da noi lo spreco di denaro pubblico non viene accettato sul piano morale.”*
(Ve1)

3. Il percorso verso il referendum

Celebrare un referendum in Veneto, più che dal punto di vista giuridico, avrebbe un profondo impatto politico, soprattutto verso il governo centrale che, finora, ha sempre ignorato le richieste venete.

Infatti, mentre in Spagna, pur in assenza di dialogo con il governo centrale - il “dialogo tra sordi” di cui precedentemente parlato - il tema dell’indipendenza catalana è al centro del dibattito politico, in Italia, l’indipendenza di una regione da uno Stato sovrano è materia che non suscita neppure la benché minima discussione.⁷¹

Il governo, infatti, senza tenere conto del fatto che il Veneto continuava le proprie attività volte all’indipendenza, non ha aperto a nessun dibattito con la regione, ma ha proceduto portando davanti alla Corte Costituzionale le due leggi regionali sul referendum con ricorso n. 67/2014 (G.U. 1 a serie speciale n. 46/2014), con il quale era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale.

Il governo, inoltre, come soluzione alla questione territoriale, ha elaborato la precedentemente analizzata Riforma Costituzionale recante “disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”.

⁷¹Fasone C. Il tentativo secessionista all’italiana e la semi indifferenza della politica Nazionale. In <http://www.diritticomparati.it/2015/03/il-tentativo-secessionista-allitaliana-e-la-semi-indifferenzadella-politica-nazionale.html>

In particolare, la nuova formulazione dell'art. 117 al comma 2 lettera e, avrebbe riportato la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario alla competenza esclusiva dello Stato; abolito le materie di legislazione concorrente; e introdotto, al comma 4, la clausola di supremazia, che stabiliva che lo "Stato può avocare in via generale a sé anche le materie non riservategli in via esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

Norme che non si applicavano alle regioni a statuto speciale, ampliando così il divario con le regioni a Statuto ordinario.

Con queste modifiche, dunque, che limitavano notevolmente l'autonomia delle regioni, non poteva mancare la reazione del Veneto, e infatti, il presidente Luca Zaia dichiarò quanto "sia grave che Roma continui a dormire, la periferia dell'impero non ce la fa più e Roma continua a fregarsene del Veneto. Se la risposta politica del Governo alle nostre istanze e' la modifica del Titolo V, è vergognoso".⁷²

Una soluzione alternativa venne individuata nella proposta di inserire la specialità del Veneto direttamente in Costituzione, approfittando della riforma costituzionale, ma il 27 gennaio 2015, la Camera, con 356 voti contrari su 385 votanti, bocciò gli emendamenti in materia di autonomia e specialità del Veneto, presentati dalla Lega e dal deputato Pd Simonetta Rubinato.⁷³

Nel frattempo, la Corte Costituzionale, con la Sentenza n.118 del 2015, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'intera legge n. 16 del 2014, per violazione degli articoli 5, 114, 138 e 139 della Costituzione, in quanto il referendum consultivo previsto riguardava scelte fondamentali di livello costituzionale precluse ai referendum regionali.

Dichiarò, inoltre, l'illegittimità dell'art. 2, comma 1, numeri 2), 3), 4) e 5), della legge n. 15 del 2014. La Corte non ritenne illegittimo, al contrario, il quesito n. 1, "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?". La Corte ha motivato che, benché il quesito non indichi gli ambiti nei quali richiede ulteriori forme di autonomia, ripetendo testualmente l'espressione usata nell'art. 116 terzo comma Cost. deve intendersi che le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" su cui gli elettori sono chiamati ad esprimersi possano riguardare solo le "materie di cui al terzo

⁷² Il Presidente della Regione Veneto, il 2/04/2014 a Venezia.: <http://www.lavitadelpopolo.it/Ultimora/Zaia-se-la-risposta-al-veneto-e-la-riforma-del-Titolo-V#sthash.gQw47I5q.dpuf>

⁷³ Camera dei Deputati Seduta 371 - Esame della riforma della Parte II della Costituzione- del 27 gennaio 2015 – il cui resoconto stenografico è consultabile su <http://nuovo.camera.it/410?idSeduta=371>

comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)."

Per i giudici della Corte, dunque, così interpretato, il quesito referendario non preludeva a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti.

Alla pubblicazione della sentenza, il presidente Zaia, tramite il Comunicato stampa N° 823 del 25/06/2015 dichiarò che "al di là dell'ammissibilità dell'uno o dell'altro quesito, resta ferma la nostra volontà di difendere il diritto dei cittadini di esprimersi su entrambi i referendum consultivi, che sono e restano un ottimo esercizio di democrazia".⁷⁴

Dopo mesi di lavoro, a conferma della dichiarazione di Zaia, il 27 maggio 2016 venne presentato il Pdl n. 149 su "*Referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto*" – poi sostituito, per un errore materiale dal Pdl n.154 del 07/06/2016– in base al quale, "Successivamente a questa negazione dell'esercizio del diritto di autodeterminazione ed autogoverno del Popolo veneto (...) Il Presidente della Giunta regionale del Veneto indice un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: "Vuoi che il Veneto sia uno Stato indipendente e sovrano? Sì o No?".⁷⁵

Il Pdl prevedeva che il referendum fosse indetto in coincidenza con la consultazione referendaria sull'autonomia, di cui all'articolo 2, comma 1, punto 1), della legge regionale 19 giugno 2014 n.15 poi modificata dalla L.r. n. 7 del 28 febbraio 2017.

Con il decreto del presidente della giunta regionale n. 50 del 24 aprile 2017, il Consiglio regionale veneto deliberò il referendum in ordine al seguente quesito: "*Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?*"

La data venne simbolicamente fissata, in accordo con il presidente della Lombardia Maroni, il 22 ottobre 2017, giorno del 151° anniversario del Plebiscito Veneto del 1866.

il Consiglio regionale della Lombardia, infatti, con la deliberazione 17 febbraio 2015, n. 638, a cui ha fatto seguito la lr n. 3 del 23 febbraio 2015, aveva approvato la proposta di indire un referendum circa la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Due quesiti diversi⁷⁶ ma entrambi volti ad avviare una trattativa con il governo per richiedere maggiore autonomia, soprattutto finanziaria, per far sì che il 90% del gettito fiscale possa rimanere al territorio, permettendo di essere "paroni in casa nostra".⁷⁷

⁷⁴ Regione del Veneto. Comunicato stampa N° 823 del 25/06/2015 presente su http://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicatistampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=2901317

⁷⁵ Consiglio regionale del Veneto. Progetto di legge n. 154 http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/pdf/pratiche/10/pdl/PDL_0154/1000_5Ftesto_20presentato.pdf

⁷⁶ Il testo della domanda che il 22 ottobre gli elettori lombardi hanno trovato sulla scheda è: "Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali

Posizione condivisa anche dagli intervistati:

“In Veneto, c'è solo la consapevolezza che la gestione autonoma di alcune competenze farebbe bene alla crescita della regione e, di conseguenza, di quella del Paese.” (Ve1)

“Credo che il sostegno delle aree più povere da parte di quelle più ricche possa avvenire sul modello di quanto avviene nella Ue, rinegoziando i rapporti tra di esse, una volta raggiunta la rispettiva indipendenza. Il problema a mio avviso è Roma non il meridione.” (Ve3)

Sembrirebbe trattarsi, quindi, di una vera e propria “richiesta diffusa di “giustizia per il Nord”, da misurare in termini di reddito prodotto e trattenuto da ciascun territorio, credito (o il debito) di ogni Regione nei confronti delle altre, grado di evasione fiscale, volume di spesa pubblica, efficienza nell'erogazione dei servizi delle diverse aree regionali”.⁷⁸

Se la richiesta di autonomia avverrà in modo plebiscitario – dichiarò Zaia – “ il Veneto cercherà di ottenere tutte le competenze previste nell'articolo 116 della Costituzione cosa che equivarrebbe praticamente a "dare vita a una nuova Regione autonoma”.⁷⁹

In realtà, una vittoria del "Sì", da un punto di vista giuridico non avrebbe cambiato nulla: le due regioni avrebbero acquisiranno il diritto di trattare con il governo centrale per ottenere maggiori competenze, compresa la possibilità di mantenere una parte della tassazione sul territorio, ma senza vincolare lo Stato ad accettare.

Inoltre, l'art 116, stabilendo che la singola Regione interessata, sentiti gli enti locali, possa chiedere di avere maggiori materie di competenza la trattativa con il Governo, non rende necessaria la celebrazione di un referendum per aprire le trattative.

E proprio questa è l'obiezione mossa dal centrosinistra⁸⁰ a Maroni e Zaia i quali hanno sostenuto di non aver iniziato le trattative perché mai stati ascoltati dai Governi in carica, mentre, un esito positivo al referendum, significherebbe un sostegno popolare tale che il

necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?”

⁷⁷ ANSA. Referendum: Zaia, paroni a casa nostra. 24 aprile 2017.

http://www.ansa.it/veneto/notizie/2017/04/24/referendum-zaia-paroni-a-casa-nostra_e337cd70-95fa-49cf-997b-454f855dc743.html

⁷⁸ Gardini op cit pag 39 ss

⁷⁹ Regioni.it Veneto. Referendum autonomia, si vota il 22 ottobre. 24 aprile 2017

<http://www.regioni.it/riforme/2017/04/24/veneto-referendum-autonomia-si-vota-il-22-ottobre-510747/>

⁸⁰ Il PD, dopo l'assemblea di partito ha dichiarato che voterà Sì al referendum <http://www.larena.it/home/veneto/anche-il-pd-veneto-voter%C3%A0-s%C3%AC-al-referendum-1.5870156>

Governo non li possa ignorare quando chiederanno formalmente l'apertura di una trattativa.

L'effetto del referendum, dunque, sarebbe maggiormente politico, permettendo a Veneto e Lombardia di avere più forza contrattuale nel negoziato con Roma, anche se sembra difficile la possibilità, da loro auspicata, di ottenere lo stesso livello di autonomia di cui godono le regioni a statuto speciale.

È la stessa Corte costituzionale a spiegare l'impossibilità di realizzare questo progetto: con la sentenza n. 118 del 2015 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del quesito referendario "Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?" previsto dalla legge regionale veneta, in quanto " includere la Regione Veneto nel novero delle Regioni a statuto speciale, tassativamente enumerate nell'art. 116 Cost.(...) incide, pertanto, su scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di referendum regionali".⁸¹

In base a quanto previsto dall'ordinamento costituzionale, dunque, le Regioni ordinarie non possono auto-attribuirsi le stesse competenze delle Regioni speciali ma il referendum può sicuramente servire per aprire le negoziazioni con uno Stato centrale che non ha mai preso formalmente posizione sull'argomento.

Fino a questo momento, infatti, come scrive Zaia in una lettera inviata al Ministro dell'Interno Domenico Luca Marco Minniti, per conoscenza al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e a al Presidente del Consiglio dei Ministri, Paolo Gentiloni, a differenza della Regione che da mesi "si è attivata per assicurare un'ordinata organizzazione del referendum - quale rilevante momento di partecipazione democratica - chiedendo, anche in considerazione della disponibilità da sempre manifestata da codesto Ministero e dalle Prefetture del Veneto in occasione delle precedenti consultazioni, di poter godere della collaborazione e dell'esperienza degli Uffici statali per la gestione del procedimento in parola" ma che "purtroppo dette richieste (la prima richiesta formale risale al 13 giugno dello scorso anno) non hanno ricevuto alcun riscontro".⁸²

⁸¹Corte Costituzionale. Sentenza n.118/2015

<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=118>

⁸² Regione del Veneto. Comunicato stampa N° 1001 del 14/07/2017:Referendum autonomia del 22 ottobre 2017. Governatore Veneto scrive a ministro Minniti: "lo Stato garantisca le attività di sua competenza, altrimenti impedirà lo svolgimento della consultazione"

https://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=3128818

Un prolungato silenzio del Viminale - definito da Zaia "incivile e sleale"⁸³ - che dovrebbe terminare dopo il referendum del 22 ottobre che prova a riportare al centro del dibattito politico le aspirazioni autonomiste del Nord.

Idea condivisa anche dagli intervistati:

"Ormai sta maturando la consapevolezza che lo Stato non è un interlocutore credibile e in grado di dare risposte al Veneto. E quindi stiamo percorrendo l'unica via possibile, una volta persa la speranza di trovare nello stato tale interlocutore." (Ve2)

La strategia messa in atto dall'élite politica veneta e lombarda sembrerebbe, dunque, chiara e rispondente a due precisi obiettivi politici: occultare la propria politica di tagli imputando le conseguenze della crisi al residuo fiscale e, quindi, al Governo centrale che "prende" più di quanto da e riprendere la "questione federale" per porla al centro della campagna elettorale in vista delle prossime elezioni politiche.

Sebbene il referendum, come analizzato, non produrrà effetti giuridici immediati, è pur vero che potrebbe servire a riaprire il discorso sull'autonomia territoriale dopo quasi dieci anni di una ricentralizzazione frenata solo a seguito della bocciatura della riforma costituzionale lo scorso 4 dicembre.

Celebrare la consultazione potrebbe, così, trasformarsi in un'occasione per promuovere quel decentramento che si auspicava di realizzare con la riforma del Titolo V della Cost. del 2001 e poi messo da parte dalla centralizzazione statale iniziata con la crisi economica.

Ed è proprio sulla base di questa considerazione che secondo gli indipendentisti veneti la Lega Nord si è fatta promotrice del referendum.

3.1 il 22 ottobre 2017: il referendum Lombardo - Veneto

In vista del referendum, la tensione fra Stato e Regioni, si è amplificata, soprattutto dopo la decisione del governo di impugnare la Legge veneta n. 28 del 5 settembre 2017, che prevedeva l'esposizione del Leone di San Marco negli edifici pubblici insieme alla bandiera italiana e alla bandiera dell'Ue.⁸⁴

La legge veneta era stata approvata dal Consiglio regionale con l'idea di "rafforzare il senso di appartenenza dei cittadini veneti, anche attraverso il riconoscimento e

⁸³Il Mattino di Padova. Zaia: il governo boicotta il referendum Veneto. Pubblicato il 20 luglio 2017 <http://mattinopadova.gelocal.it/regione/2017/07/20/news/zaia-il-governo-boicotta-il-referendum-veneto-1.15636559>

⁸⁴ Regione del Veneto. Governo impugna legge sulla bandiera del Veneto. Presidente regione: "trattati come l'ultima colonia dell'impero. Resisteremo. Comunicato stampa N° 1284 del 23/09/2017 https://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=3144776

l'esposizione dei simboli che identificano non solo un territorio, ma anche la storia, le tradizioni e le radici del popolo”.

Nella legge, oltre all’obbligo di esporre il gonfalone con il leone marciano, era stata istituita anche la 'fascia veneta' con il leone di Venezia, che il presidente della Regione dovrà indossare durante gli appuntamenti pubblici.

Per il Governo, come si legge nella nota del CdM n.45 del 23 settembre 2017, alcune norme della legge veneta "contrastano con la legislazione statale relativa all'uso dei simboli ufficiali. Ne consegue l'invasione nella competenza legislativa riservata allo Stato in materia di 'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali', stabilita dall'articolo 117 della Costituzione, nonché la violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza, uguaglianza e di unità di cui agli articoli 3 e 5 della Costituzione".⁸⁵

Immediata la replica del Governatore Luca Zaia: "questa impugnativa si commenta da sé: da Roma si accusa il Veneto di cercare sempre la rissa, ma quelle a cui in realtà assistiamo sono scelte di un Governo il quale, con tutti i problemi nazionali e internazionali che è chiamato ad affrontare, non trova niente di meglio da fare che impedire a una Regione di esporre la propria bandiera, persino quella del Veneto che ha oltre mille anni di storia". "Non trascurando - aggiunge Zaia - che quella veneta è l'unica bandiera al mondo che riporta la parola 'pace'. Non è certo da sovversivi volere la sua esposizione in tutti gli uffici pubblici, anche in quelli dello Stato, presenti nel nostro territorio. Invece veniamo trattati come l'ultima colonia dell'impero".⁸⁶

Pochi giorni dopo si è svolto il referendum catalano, che ha registrato la vittoria del Sì, e dal quale Maroni e Zaia hanno preso le distanze, sottolineando che con il loro referendum non chiedono l'indipendenza delle due regioni, ma un regionalismo differenziato che non pone in discussione l'unità nazionale.

“Il referendum della Lombardia del 22 ottobre è una cosa diversa rispetto a quello della Catalogna, perché quello è un referendum giudicato illegale dal governo spagnolo che chiedeva l'indipendenza, noi lavoriamo nell’ambito dell’unità nazionale”, ha dichiarato Roberto Maroni.

Allo stesso modo anche Luca Zaia che afferma che “Il referendum veneto per l’autonomia non c’entra niente con la linea originaria leghista o con riferimenti alla secessione, perché

⁸⁵Governo italiano. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 45 del 23 Settembre 2017 <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-45/8141>

⁸⁶Treviso today. Il Governo impugna la legge sulla bandiera del Veneto: la rabbia di Zaia. 23settembre 2017 <http://www.facebook.com/pages/TrevisoToday/209381092469939><http://www.trevisotoday.it/cronaca/bandiera-veneto-governo-23-settembre-2017.html>

parliamo di autonomia”, e ha aggiunto: “È logico che il Veneto, nell'alveo della legge, debba chiedere tutto quello che è possibile, noi vogliamo tutte 26 le competenze previste dalla Costituzione”.⁸⁷

Niente a che vedere, dunque, con le rivendicazioni secessioniste della Lega Nord di un tempo: adesso si tratta di conseguire, semplicemente, maggiore autonomia in ambito fiscale.

Probabilmente è proprio in queste ultime dichiarazioni che risiede la differenza sostanziale tra i due referendum: quello Lombardo – Veneto, a differenza del catalano, non sfida l'ordine costituito, essendo legittimato dall'articolo 116 della Costituzione italiana.

Nonostante questo, la giornata del 22 ottobre ha visto in Veneto una partecipazione al voto del 56,6 % dei votanti, dei quali il 98,1 % (pari a 2 milioni e 300 mila elettori) ha votato per il Sì.

Una partecipazione massiccia nonostante, come visto, si trattasse di un voto meramente consultivo, volto a legittimare i governatori ad iniziare la trattativa con il governo centrale per ottenere ulteriori spazi di autonomia regionale.

Questo successo sottolinea la presenza di un forte malcontento per come le risorse sono distribuite tra Stato e regioni, dato in linea con l'indagine condotta a pochi giorni dal referendum da *Demos* per l'*Osservatorio sul Nord Est* del Gazzettino.

Secondo i dati raccolti l'idea che “*i cittadini di questa regione lavorano e danno molto più di quel che lo Stato restituisce loro*” è largamente presente: il 72% dei rispondenti si dichiarava moltissimo o molto d'accordo con l'affermazione proposta ed è un malcontento che va oltre il sostegno alla Lega Nord.

La convinzione che i cittadini diano allo Stato più di quel che poi ritorna, infatti, appare particolarmente diffuso tra i sostenitori della Lega Nord (86%) ma è presente tra i sostenitori di Forza Italia (78%), tra gli elettori del Movimento 5 Stelle (74%) e, anche se in percentuale minore, è un'idea sostenuta dagli elettori del Partito Democratico (60%).⁸⁸

La prospettiva autonomista, dunque, scrive Diamanti “sollecita ed enfatizza soprattutto un sentimento di insoddisfazione verso lo Stato centrale e contro il sistema politico nazionale. “Colpevoli” di non restituire ai cittadini di quest'area e di queste regioni quanto essi ritengono di meritare”.⁸⁹

⁸⁷ Il sole 24 ore. E i referendum in Italia? Ecco cosa chiedono Lombardia e Veneto 2 ottobre 2017 <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-10-02/il-22-ottobre-referendum-lombardia-e-veneto-cugini-lontani-quello-catalano--083918.shtml?uud=AEvpu4cC>

⁸⁸ http://www.demos.it/2017/pdf/451388_20171018_antistato.pdf

⁸⁹ Diamanti I. Referendum, un ri-sentimento fondato sugli interessi e sul territorio. Il Gazzettino, 18.10.2017 p 3

Questo desiderio di autonomia, secondo alcuni intervistati, rientra in una precisa strategia politica.

“La volontà independentista è stata costruita ed alimentata dalla Lega nord per ragioni elettorali. Infatti il “modello” di sviluppo del Veneto, basato su imprese piccole, è cresciuto grazie alla svalutazione competitiva della lira della fine anni '70 e degli anni '80 e non è riuscito a reggere le sfide dell'unificazione europea e dell'euro. Per un periodo le imprese si sono sostenute ricorrendo a strutture finanziarie inadeguate e poco controllate. La crisi economica iniziata nel 2007 [...] ha evidenziato la fragilità di un sistema economico che era stato idealizzato a “modello”[...] La Lega ha risposto a queste difficoltà e ha promosso un programma semplice: tutti i problemi sono causati da Roma e dall'Europa; il Veneto è più forte da solo.” (La1)

“I referendum promossi dalla Lega in Lombardia e in Veneto servono anche a distrarre l'opinione pubblica dalle cronache giudiziarie che descrivono i precedenti vertici della Lega impegnati a spendere soldi pubblici in discutibili investimenti in paradisi fiscali e per sostenere le spese personali dei familiari di Bossi.” (La4)

Anche dalle dichiarazioni del Presidente Zaia rilasciate nel post referendum si evince come il referendum, dal contenuto generico, facesse in realtà parte di una strategia più ampia.

Zaia, infatti, ha dichiarato che non chiederà l'attribuzione solo di alcune materie - come la regione Emilia-Romagna che vuole gestire direttamente, e con risorse certe, dodici materie - ma di tutte e ventitre le competenze previste, indipendentemente dalla capacità della Regione di gestirle.

Il governatore Zaia, soddisfatto dal risultato, in conferenza stampa ha infatti dichiarato: "Non avevo dubbi sull'esito. I veneti hanno risposto positivamente come da previsione, questo è il Bing Bang delle riforme istituzionali, adesso lo Stato non può far finta di non vedere, ci sarà un radicale cambio di passo".⁹⁰

Poche ore dopo l'esito favorevole del referendum, Zaia ha convocato in seduta straordinaria la Giunta Regionale che approva all'unanimità il disegno di legge d'iniziativa della Giunta regionale concernente “proposta di legge statale da trasmettere al parlamento

⁹⁰ Blasting news. Referendum veneto-lombardo: vince il si, Maroni soddisfatto, Zaia un plebiscito. 23 ottobre 2017 <http://it.blastingnews.com/politica/2017/10/referendum-veneto-lombardo-vince-il-si-maroni-soddisfatto-zaia-un-plebiscito-002100511.html>

Nazionale ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione relativa a Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014 nr 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione Veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

Con questo atto, la Regione Veneto indica le 23 materie dell'autonomia e, sul piano finanziario, i nove decimi del gettito fiscale di Irpef, Ires e Iva per gestirle. Nella stessa seduta, è stato anche approvato il disegno di legge concernente “Proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento Nazionale ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione, relativa a ‘modifica dell'articolo 116, primo comma della Costituzione”, con la quale si chiede il riconoscimento del Veneto come Regione a Statuto Speciale.

Vi è stata, in fine, l'attivazione della “Consulta del Veneto per l'autonomia”, un Tavolo al quale siederanno tutte le rappresentanze della società civile della Regione (Comuni, Province, Enti Locali di vario livello, Organizzazioni imprenditoriali e di categoria, sindacati, rappresentanze del sociale e del terzo settore), per condividere i contenuti del disegno di legge e raccogliere le indicazioni e suggerimenti degli interlocutori.

“I veneti hanno parlato forte e chiaro - ha detto Zaia- andando a votare in 2 milioni 328 mila 949 sotto la pioggia in una giornata difficile. Oggi era nostro dovere, varando gli atti conseguenti, dare una risposta immediata all'impegno preso con ognuno dei cittadini.”

E ha continuato “Sia chiaro che la nostra non è una dichiarazione di guerra a nessuno. Anzi, è l'offerta di un cammino completamente rispettoso della Costituzione per fare dal basso quelle riforme in senso autonomista e federale che dall'alto non sono riusciti a realizzare, indicate a chiare lettere anche dai padri costituenti all'articolo 5 della Carta. Da oggi il Veneto non sarà mai più come prima, ma il Veneto offre anche all'Italia un laboratorio serio e rispettoso della Costituzione per riforme seriamente autonomiste e federaliste. Lungi da me l'idea di costruire una sorta di neo centralismo regionale: competenze e fondi che riceveremo passeranno via via ai territori, ai Comuni, agli Enti locali, agli amministratori che ogni giorno sono a contatto diretto con i cittadini amministrati e i loro problemi sempre più stringenti”⁹¹.

⁹¹ Regione del Veneto. Autonomia: dopo vittoria referendum giunta veneta approva ddl per 23 competenze e federalismo fiscale e uno per riconoscimento statuto speciale. Nasce la consulta del veneto per l'autonomia. Comunicato stampa N° 1429 del 23/10/2017 https://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=3154063

Si torna a parlare, dunque, di regionalismo asimmetrico o differenziato e il referendum si è rivelato importante per la legittimazione politica di questo percorso nella trattativa col governo che, come visto, nel 2007 era stata bocciata.

In parallelo ai negoziati per l'attuazione dell'art. 116.3, il Veneto punta ora a quelle forme speciali di autonomia previste per le Regioni a statuto speciale con riferimento, in particolare, alla volontà di trattenere sul territorio il 90 % delle imposte.

La trattativa che si aprirà con lo Stato dovrà, tuttavia, attendere la prossima legislatura per realizzarsi, ulteriore elemento che dimostra il significato politico della consultazione che non va, comunque, minimizzato:

“Serve una risposta articolata: bisogna migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione; servono investimenti mirati per ridurre le differenze tra le varie regioni; è necessaria maggiore consapevolezza dei rischi costituiti dalle proposte secessioniste” (La2).

NOTE CONCLUSIVE

La ricostruzione del venetismo che abbiamo condotto, ha portato alla luce una serie di aspetti che ci permettono di spiegare la radicalizzazione attuale del percorso indipendentista.

Come abbiamo avuto modo di vedere, all'interno della Lega Nord esiste, fin da prima dell'Unificazione d'Italia, una componente caratterizzata da una forte vocazione autonomistica che, tuttavia, si è dovuta scontrare con una profonda frammentazione interna e con l'egemonia della Lega Nord a prevalenza lombarda.

Come per la Cataluña, anche in Veneto, sebbene in misura minore, esiste un substrato legato a questioni storico-identitarie che si somma, attualmente, con una dimensione utilitaristica.

La richiesta di maggiore autonomia coincide, dunque, con la richiesta di maggiori competenze fiscali: ad emergere è il “malessere” di una delle regioni economicamente più avanzata del Paese, che mette in discussione i trasferimenti di risorse verso Roma e poi verso il Sud.

In altri termini, come dichiarato da uno degli intervistati, *“siamo davanti ad una rivoluzione dei ricchi che non vogliono più ripartire le risorse.”(La4)*

CAPITOLO 6

I RISULTATI DELLA COMPARAZIONE

In questo ultimo capitolo, tirando un po' le somme, tenteremo di analizzare i risultati della comparazione mostrando come, nonostante le differenze che esistono sia tra Italia e Spagna sia - e forse soprattutto - tra Veneto e Cataluña, sia possibile rintracciare delle analogie tra i percorsi seguiti nei due contesti, soprattutto per quanto riguarda la strategia politica messa in atto dalle élites.

La ricerca empirica ha, infatti, mostrato convergenze non scontate sia nel rapporto tra le regioni e il centro sia nell'approccio verso la "questione federale".

Proveremo a capire, infine, quali potrebbero essere i possibili scenari futuri, in modo tale da individuare quale possa essere l'equilibrio possibile tra l'autonomia territoriale e la cornice unitaria del sistema.

1. Italia e Spagna a confronto

Nei precedenti capitoli abbiamo analizzato la duplice tendenza - ricentralizzazione da un lato e percorsi di autonomia dall'altro - in atto in Italia e Spagna nel periodo compreso tra il 2009 e il 2017, caratterizzato da una profonda crisi economico-finanziaria ma che ha riguardato più sfere: quella politico- istituzionale e quella sociale.

Dall'analisi condotta è emerso che, nonostante le differenze, i percorsi seguiti o più propriamente le strategie messe in atto in questo periodo caratterizzato dalla grave e profonda crisi economica, non sono tanto dissimili.

In particolare, possiamo prendere come riferimento i cinque aspetti che Embid Irujo esamina in relazione alla Spagna e che, secondo noi, sono presenti anche in Italia: il carattere emergenziale; la costituzionalizzazione della crisi; l'assenza di concertazione; la centralizzazione dello Stato e la riduzione delle autonomie territoriali.¹

¹ Embid Irujo A. La constitucionalización de la crisis económica- Iustel. Zaragoza 2012

1) il contesto europeo.

Del ruolo dell'Unione Europea, ovviamente, non si può non tener conto dato che è il contesto nel quale entrambi gli Stati si muovono.

Sia l'Italia che la Spagna fanno parte dell'Unione Europea seppur con alcune differenze: l'Italia è stata un paese fondatore della Comunità Europea, traendone vantaggi commerciali e politici ma non sempre efficiente nell'utilizzare i fondi europei, spesso sciupati da governi centrali e regionali poco efficienti.²

La Spagna, invece, pur essendo entrata nella Comunità Europea solo nel 1986, ha sfruttato al massimo tutte le opportunità offertele, consolidando il processo di transizione e di democratizzazione e utilizzando i fondi europei per trasformare il Paese diventando (almeno fino al 2008) l'ottava potenza economica del mondo³.

Ai fini di questo lavoro sono in particolare due gli aspetti da considerare: il ruolo dell'Unione Europea e il senso di appartenenza che essa suscita, considerando che l'azione più rilevante è l'azione regolativa che essa svolge sugli Stati.

Con riferimento al primo aspetto, bisogna sottolineare che per cercare di fronteggiare la crisi, è emersa a livello comunitario l'esigenza di prevedere negli ordinamenti nazionali regole comuni volte ad assicurare il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati a livello europeo.

In particolare, con il Patto Europlus, accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area-euro nel marzo del 2011, gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati membri dell'UE hanno assunto l'ulteriore obbligo di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del Patto di stabilità e crescita.

Gli Stati membri, dunque, non erano obbligati ad una modifica costituzionale ma avevano la facoltà di scegliere lo strumento giuridico a cui ricorrere, preferibilmente di tipo costituzionale, ma anche di altro tipo purché avessero garantito l'osservanza delle regole.

Nonostante questo, Spagna e Italia per rispondere alle richieste di rassicurazione da parte dei mercati, hanno optato per l'importante decisione di modificare il Testo Costituzionale, legittimando questa soluzione, davanti all'opinione pubblica, come decisione non propria ma imposta dall'Unione Europea.

² Gatto S. Italia e Spagna: destini paralleli? Ebook per Lo spazio della politica. 2012 p 49

³Dati del Fondo monetario internazionale (FMI). Un commento alla classifica è presente su <http://www.expansion.com/economia/2016/10/09/57f77aa1e2704ec7038b459f.html>

Ecco che l'Unione Europea diventa il capro espiatorio per tutta quella serie di misure e di politiche, di tipo chiaramente centralistico, che avrebbero reso "impopolare" il governo dinanzi all'opinione pubblica.

Come visto, infatti, sia in Italia che in Spagna, sembrerebbe esserci la tendenza ad un ritorno del potere centrale in tempo di crisi che sembra, tuttavia, essere il segno di tendenze generali in corso in tutta Europa e favorite dalla stessa Unione Europea fortemente condizionata dai governi nazionali.⁴

Ed infatti, "l'élite dell'UE (che a grandi linee è costituita dalla Commissione, i suoi funzionari a Bruxelles e nell'amministrazione centrale, la Corte europea, la Banca Centrale, il Consiglio, il Parlamento, i corrispondenti da Bruxelles e i ricercatori europei) , [...] persegue in modo unilaterale l'idea che una maggiore integrazione economica e un'accresciuta centralizzazione del sistema politico facciano avanzare la cooperazione europea e, per questo, sono un "bene per l'Europa". Domina la convinzione che la risposta alla crisi attuale è più centralizzazione."⁵

2) Il carattere emergenziale.

Una seconda caratteristica comune in entrambi i Paesi è che la legislazione anticrisi appare come una serie di soluzioni immediate volte a far fronte a situazioni emergenziali, piuttosto che meditati percorsi di riforma.⁶

Ed infatti, sia nel caso italiano che spagnolo, lo strumento utilizzato per introdurre le misure richieste per far fronte alla crisi è stato il decreto-legge, giustificandone la promulgazione proprio per l'esistenza di "straordinaria e urgente necessità", e quindi in ragione del bisogno di ottenere rapidamente l'approvazione delle norme necessarie a fronteggiare l'emergenza.⁷

Il Governo, dunque, "ha ben sfruttato una congiuntura favorevole per riappropriarsi dei poteri ceduti alle autonomie e liberarsi delle pastoie parlamentari nell'attività di *policy making*". Inoltre, "la strategia delle riforme per decreto ha una giustificazione nobile, che attinge ad esigenze di stabilità sovranazionali, europee se non addirittura mondiali: la

⁴ Perulli P. Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione in Stato e Mercato / n. 90, dicembre 2010. Pagg. 365-394.

⁵ Amoroso B. Jaspersen J. Il futuro della cooperazione europea: dal centralismo alla solidarietà. Roma. Castelvetti. 2014

⁶ Piperata G. I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile? Op cit. pagg 503-522

⁷ Embid Irujo La costitucionalizacion de la crisis economica - Iustel - Zaragoza 2012

notissima lettera Draghi-Trichet, inviata al Governo italiano il 5 agosto 2011, compie infatti un esplicito collegamento tra e condizioni di bilancio sostenibili, le riforme strutturali e l'uso dei decreti legge.⁸

Sia in Italia che in Spagna, dunque, il Governo ha assunto un ruolo talmente centrale da avere, nei fatti, ridefinito i rapporti fra le istituzioni, aumentando la sua capacità di determinare il processo di formazione delle leggi e diminuendo il potere del Parlamento⁹.

In Spagna, infatti, in un sola legislatura sono stati prodotti 51 decreti legge di cui la maggior parte inerenti la crisi, mentre il solo Governo Monti in Italia, ne ha prodotto 41.¹⁰

Il Parlamento, pertanto, si è limitato alla convalida delle decisioni assunte dall'esecutivo, rinunciando anche alla possibilità di creare Commissioni speciali sulla crisi economica com'è stato fatto dal Parlamento Europeo.

Ed "in effetti l'adozione di un approccio intergovernativo finisce sempre per comportare una limitazione del principio di democrazia poiché, in situazioni eccezionali che richiedono interventi in via d'urgenza, tale metodo generalmente limita di fatto il ruolo delle aule parlamentari ad una mera ratifica di scelte sostanzialmente già definite in altre sedi".¹¹

Si è così parlato di un diritto dell'emergenza o diritto della crisi, proprio perché nato in conseguenza della crisi con lo scopo di fronteggiarla e superarla e che, in Italia e Spagna, ha prodotto quella che è stata definita una *costituzionalizzazione della crisi*.

3) la *Costituzionalizzazione della crisi*.

Con "costituzionalizzazione della crisi" faccio riferimento, come ho già detto, alla definizione di Embid Irujo secondo cui "esta crisis economica va a llevar consigo, entre otras cosa, que determinadas resupestan normativas imaginadas como reaccion a la misma (...) sobrepasan el plano meramente coyuntural y se incorporen como elemento permanente a la esencia de las estructuras politicas y al ordenamiento juridico resultante de la crisis."¹²

⁸ Gardini G Centralismo o secessione. Op. cit. p 8

⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Governo al tempo della crisi. Gli Esecutivi Berlusconi, Monti, Letta, Renzi a confronto Numero 2 | Febbraio 2015

¹⁰ Sull'uso dei decreti legge come strumento per affrontare la crisi cfr Carmona Contreras A. El Decreto-Ley en tiempos de crisis. Revista catalana de dret públic, núm 47, 2013; Di Porto V. I decreti legge tra crisi economica e affievolimento delle patologie. Osservatorio sulle fonti. fasc. 3/2016

¹¹ In tal senso Donati F. Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea. AIC rivista n. 2/2013 p. 5

¹² Irujo E. op cit. pag. 35

La crisi, infatti, ha posto alcuni Stati membri dell'Unione Europea nella necessità di adottare misure di emergenza per ridurre deficit e debito pubblico portando, come visto, alla nascita di un "diritto della crisi"¹³ sia a livello di legislazione ordinaria che, in Italia e in Spagna, anche a livello costituzionale.

Infatti il governo italiano e quello spagnolo, adottano la decisione di riformare la Costituzione per introdurre il principio sul pareggio di bilancio: vengono, così, inseriti nelle Costituzioni alcuni principi la cui origine e causa si rintraccia nella crisi economica e che vengono presentati come imprescindibili per risolverla.

Appare riduttivo, dunque, ritenere che il quadro normativo anticrisi configuri una direzione di marcia contingente e provvisoria, dettata da ragioni di emergenza, poiché tali misure toccano nel profondo tutti gli aspetti essenziali (organi, competenze, organizzazione) degli enti locali.¹⁴

Si potrebbe anche affermare, in altre parole, che il diritto della crisi riduce lo spazio di operatività del principio di autonomia, in favore di una maggiore espansione di altri principi costituzionali, come quello di buon andamento e di pareggio di bilancio.¹⁵

Quello che sembra, è che ci si sia resi conto dell'insostenibilità economica del sistema multilivello previsto dall'articolo 114 Cost. e si stia cercando di operare una trasformazione del sistema dal suo interno, mettendo però in discussione, di fronte alle necessità della crisi economica, il ruolo delle autonomie locali.¹⁶

Questa profonda trasformazione che, come abbiamo visto, viene costituzionalizzata, costituisce un nodo problematico: costituzionalizzare la crisi significa rendere problematico il ritorno al "diritto della normalità" quando la crisi sarà superata.

4) La centralizzazione dello Stato e la riduzione delle autonomie.

L'altro elemento in comune emerso è che la somma dei tre aspetti analizzati sembrano andare in direzione contraria al percorso che sia in Italia che in Spagna aveva condotto ad un riconoscimento pieno delle autonomie locali in sostituzione di dinamiche più tradizionalmente centralistiche.

Questo progetto di trasformazione delle autonomie locali si è chiaramente delineato, mostrando il ruolo sempre più centrale giocato dallo Stato.

¹³ Embid Irujo A. El derecho de la crisis economica. Prensas universitarias de Zaragoza. Zaragoza 2009

¹⁴ Tubertini C. La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello? In Istituzioni del federalismo 3.2012 pagg 695-725

¹⁵ Piperata G. I poteri locali... op.cit

¹⁶ Tubertini C. Op.cit

Infatti, soprattutto nei sistemi decentrati, si è diffusa l'idea di un legame tra l'approfondirsi della crisi e la cattiva gestione delle risorse da parte dei territori, dando vita alla considerazione che esista un rapporto proporzionale tra riduzione della spesa pubblica e compressione dell'autonomia locale.

Ed infatti, l'intera legislazione della crisi appare attraversata dall'idea che le autonomie locali siano un problema per la politica fiscale e che, per tanto, vadano compresse il più possibile.¹⁷

Il governo centrale, sia Italiano che Spagnolo, ha assunto su di sé, dunque, il compito di fronteggiare l'urgenza della crisi economica senza considerare "la possibilità che il contenimento della spesa pubblica potesse passare per una uguale/maggiore autonomia ed, ovviamente, correlata responsabilizzazione degli enti infrastatali".¹⁸

Sia in Italia che in Spagna, ci troviamo davanti ad élites politiche di governo che hanno legittimato davanti all'opinione pubblica il ritorno al centro del potere decisionale, colpevolizzando del dissesto economico l'incapacità gestionale delle regioni (e delle CCAA), ritenute, dunque, solo uno spreco, una diseconomia da eliminare.

Se è vero che le Regioni non sempre hanno dimostrato di saper gestire le crisi e le difficoltà, è anche vero che le restrizioni economiche, favorendo politiche restrittive neo centraliste, hanno l'effetto di delegittimare le forme di governo esistenti, "nel senso che spiazzano le soluzioni di governo decentrato e delegato".¹⁹

Ed infatti, anche la Corte costituzionale nella sent. 151/2012 ha dichiarato che " il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione."

Sembrirebbe realizzarsi la minaccia di cui già parlava nel 1973 James O'Connor: ad emergere, dunque, "è la tendenza del governo federale ad usurpare progressivamente il potere politico e budgetario locale al fine di accrescere il potere federale negli affari locali e di smantellare, passo dopo passo, le autonomie locali."²⁰

¹⁷ Mangiameli S. Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo- Milano- Giuffrè-2013

¹⁸ Gentilini A. Regioni ed enti locali nella "legislazione della crisi": uno sguardo di sintesi in www.issirfa.cnr.it febbraio 2013

¹⁹ Cavicchi L. la crisi economica e le sue conseguenze sul governo della sanità. Specchio economico giugno 2013.

²⁰ O'Connor J. La crisi fiscale dello Stato- Piccola Biblioteca Einaudi 1973 (ed 1979), p 95 ss .

Il libro di O'Connor, nonostante sia stato scritto più di quaranta'anni fa, sembra essere oggi più attuale che mai. L'autore, parlando di "crisi fiscale dello stato", fa riferimento ad uno Stato che, dopo aver percorso la strada dell'espansione della spesa pubblica, si trova di fronte a una situazione di dissesto dovuta a tre ordini di ragione: a reazione dei contribuenti divenuti sempre più intolleranti dell'aggravarsi degli oneri finanziari; per l'incapacità di assicurare l'adeguatezza e l'efficienza dei servizi pubblici che potrebbero in qualche modo giustificare l'espansione della spesa; per il processo di diffusione delle aspettative crescenti.

La crisi fiscale dello Stato, infatti, altro non è che la tendenza delle spese governative ad aumentare più rapidamente delle entrate: "Certo non esiste nessuna legge ferrea in virtù della quale le spese debbano sempre aumentare più in fretta delle entrate, ma sta di fatto che i bisogni crescenti, giunti a un tale livello che soltanto lo Stato li può soddisfare,

5) L'assenza di concertazione

In questo quadro un elemento che è mancato è stata la totale assenza di concertazione con gli enti territoriali nell'elaborazione e nell'approvazione della disciplina normativa anticrisi.

Le politiche anticrisi attuali sembrano, infatti, fare esattamente l'opposto di quanto stabilito dall'articolo 5 della Costituzione italiana in base al quale la Repubblica deve riconoscere e favorire le autonomie e il decentramento, e dall'art 2 della Costituzione Spagnola secondo cui la Costituzione riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono.

Il riconoscimento dell'autonomia e la conseguente decentralizzazione di poteri e competenze, infatti, obbliga i poteri centrali "a coordinar sus políticas de estabilización con los esfuerzos llevados a cabo desde las propias Comunidades".²¹

A mancare del tutto, dunque, è stata la comprensione che esiste un'interdipendenza tra il centro e le autonomie che, infatti, si condizionano a vicenda, al punto che "l'assetto finale di un ordinamento decentrato rappresenta il frutto di un razionale equilibrio tra le amministrazioni, al fine di contenere i costi, ma soprattutto nella prospettiva di offrire una risposta adeguata alle esigenze dei diversi settori e soddisfare i bisogni dei cittadini".²²

La strategia politica seguita dal governo centrale, che non ha mai voluto contrattare né sul referendum né sulle altre questioni sollevate dai territori, si è rivelata clamorosamente sbagliata.

generano aspettative crescenti nel bilancio statale" (O'Connor, 1973: p. 4). Inoltre, continua O'Connor, "la spesa statale è incessantemente il campo di battaglia degli interessi di classe", dato che per "le grandi società per azioni e i ricchi investitori vogliono che siano i lavoratori e le piccole imprese a pagare il conto per quanto riguarda la modernizzazione degli aeroporti, l'ampliamento della rete stradale, i trasporti rapidi urbani, gli investimenti per il rifornimento idrico, il controllo dell'inquinamento. [...]" (O'Connor, 1973: p. 3).

Solitamente, "le classi dominanti cercano o di occultare, oppure di giustificare e razionalizzare ideologicamente lo sfruttamento fiscale" che si tenta di tener nascosto ai contribuenti considerando che "se si tassano i profitti con eccessiva pesantezza, diminuirà l'accumulazione di capitale e quindi la crescita della produzione e dell'occupazione, e che se si danneggiano gli incentivi per le famiglie ricche, per gli investitori e per gli istituti finanziari che monopolizzano l'offerta del capitale monetario, si inaridirà l'offerta di fondi investibili" (O'Connor, 1973: p. 229).

Quello che succede è, per dirlo in altre parole, che i meccanismi di redistribuzione delle risorse nazionali dalle classi sociali superiori a favore delle classi inferiori, a causa dell'aumento – non più giustificato – della tassazione, viene contestato e messo in discussione.

Questo modello analizzato da O'Connor, spostando l'attenzione dalle classi sociali ai territori, applicato alla situazione attuale analizzata in questo lavoro: come abbiamo visto, infatti, la Catalogna e il Veneto, i territori più ricchi delle rispettive regioni, contestano il sistema di redistribuzione delle risorse dalle regioni più ricche alle regioni più povere.

²¹ Ruiz-Huerta Carbonell J. ; Benyakhlef Domínguez M; Vizán Rodríguez C. "Las comunidades autónomas ante la crisis económica.." op. cit pag 89

²² Gardini G. Le autonomie ai tempi della crisi. Istituzioni del federalismo - 3.2011 pag 461

L'eccessiva rigidità ha contribuito, infatti, ad aumentare il sostegno alla causa indipendentista e a dare legittimità all'idea di "popolo oppresso" portata avanti dall'élite politica di Cataluña e Veneto.

2. Il Veneto non è la Cataluña...ma in alcuni processi si somigliano

Dall'analisi svolta nei precedenti capitoli, tra i due nazionalismi esaminati in questo lavoro, sono emerse profonde e numerose differenze ma anche interessanti analogie da sottolineare.

In linea generale, sulla linea della comparazione effettuata con riferimento all'Italia e alla Spagna possiamo individuare quattro aspetti che le accomunano.

1) *il sentimento europeista*

In primo luogo il Veneto e la Cataluña fanno parte dell'Italia e della Spagna che sono due Stati che appartengono all'Unione Europea.

È interessante osservare, dunque, la loro posizione rispetto alla questione dell'appartenenza all'Unione Europea.

Per i Catalani la volontà di restare nell'Unione Europea è forte e procede di pari passo alla richiesta di indipendenza: per i sostenitori dell'indipendenza, infatti, la Cataluña, nonostante la crisi economica, sarebbe perfettamente in grado di competere economicamente con gli altri Paesi e di muoversi con agilità nel mercato internazionale.

In Veneto la questione è più complessa.

Abbiamo, infatti, una Lega Nord che nelle sue fasi iniziali minacciava una secessione del Nord per unirsi all'euro, sotto lo slogan "più lontani da Roma più vicini all'Europa" per poi diventare più euroscettica che mai, avvicinandosi, in questo, più ai movimenti di destra come il Front National, che ai movimenti indipendentisti come quello catalano.

Già in vista delle elezioni europee del 2014 la Lega Nord elimina il termine 'Padania' dal simbolo sostituendolo con "Basta Euro" e il suo leader Matteo Salvini ha più volte

dichiarato che in caso di un governo con lui protagonista l'Italia dirà addio alla moneta unica e all'Unione Europea che "è la negazione dell'Europa, ed è una gabbia sovietica"²³. Dall'altra parte vi sono, invece, gli indipendentisti veneti, per i quali il problema non è né l'euro, né l'Europa ma Roma.

Gianfranco Favaro, uno dei portavoce di Plebiscito.eu, spiega, infatti, che un'ipotetica Repubblica federale veneta userebbe l'Euro come moneta e resterebbe nell'Unione europea e nella Nato.²⁴

Il legame tra il desiderio di indipendenza e la volontà di integrazione all'Unione Europea non è un fenomeno nuovo tant'è che Lynch (1996), lo rintraccia fin dagli anni Venti, quando nascono i partiti regionalisti/nazionalisti e contemporaneamente le prime idee di Europa unita.²⁵

Ed infatti, come abbiamo visto, anche la dottrina più recente sottolinea questa tendenza delle regioni a bypassare lo Stato²⁶ e di cui troviamo conferma nelle interviste svolte: *"le Regioni, chiaramente le più forti, possono bypassare gli Stati e sarebbe un modo politico che riesce a fare pressioni"* (La3)

2) Il contesto territoriale

Il Veneto e la Catalogna fanno parte di due Stati composti che accanto alla tutela dell'unità e dell'indissolubilità dello Stato, riconoscono e promuovono l'autonomia territoriale.

Sia in Italia – prima – che in Spagna – dopo – come reazione agli anni di centralismo statale la scelta finale compiuta dall'assemblea costituente è andata nella direzione di istituire uno stato decentrato, ritenendo che il pluralismo territoriale avrebbe rappresentato un concreto ostacolo a nuove idee dittatoriali.

Nelle Costituzioni dei due Stati si legge infatti che "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" (art 5 CI) e che "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de

²³ dichiarazione di Matteo Salvini del 24 giugno 2016 a Radio 24 commentando l'esito del referendum britannico che ha sancito l'uscita della Gran Bretagna dall'Ue. <http://www.radio24.ilsole24ore.com/notizie/brexit-salvini-lega-gran-112315-gSLALs3fhB>

²⁴ <http://www.lavitadelpopolo.it/Italia/Le-ragioni-dei-secessionisti-II-Veneto-restera-in-Europa>

²⁵ L'esempio più antico studiato da Lynch è quello del partito gallese Plaid Cymru che fin dalla sua fondazione nel 1925, stabilì un legame fra l'autogoverno del Galles e l'integrazione europea e che ora sostiene in modo concreto la costituzione di un Galles indipendente all'interno di un'Europa federale.

Lynch, P., *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff, University of Wales Press, 1996..

²⁶ Keating M 2015 op cit

todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

Oggi, fatta eccezione per alcune competenze – è il caso delle regioni a statuto speciale italiane e quelle di “primo grado” spagnolo - tutte le Regioni possiedono sostanzialmente le stesse competenze e lo stesso livello di autonomia.

Bisogna qui sottolineare, però, un’importante differenza: la Cataluña, la differenza del Veneto che rientra nelle regioni a Statuto ordinario, è una comunità autonoma riconosciuta come nazionalità storica - avendo un’identità differenziata dal resto della Spagna - alla quale le vengono riconosciute numerose competenze esclusive, l’uso di una lingua propria e dispone di una polizia propria, i Mossos d’Esquadra.

Nonostante questo il Veneto e la Cataluña continuano a cercare il modo di instaurare nuove relazioni con il governo centrale, volte a una negoziazione che possa garantire maggiore autonomia, maggiori competenze e il riconoscimento della sovranità in quanto “nazione”.

3) Il produttivo Nord e il residuo fiscale.

Il Veneto e la Cataluña sono situate al Nord dei rispettivi paesi e sono due regioni con un reddito procapite e uno sviluppo industriale più alto rispetto la media del Paese.²⁷

Entrambe le realtà puntano oggi a una diretta gestione della ricchezza prodotta, e considerano indebita l’appropriazione di alcune risorse economiche da parte dello Stato.

Come è compiutamente emerso nei capitoli precedenti, infatti, sebbene la volontà indipendentista affondi le sue origini in un substrato storico, culturale e identitario (più forte in Cataluña ma comunque presente anche in Veneto) al momento attuale l’elemento principale che viene messo in discussione è la redistribuzione interterritoriale delle risorse. Questo nuovo e attuale processo indipendentista, infatti, si acutizza dal 2012 quando la crisi economica si somma alla crisi istituzionale e politica, legata soprattutto all’insoddisfazione nei confronti di un Governo, in entrambi i casi, “sordo” alle richieste provenienti dai territori.

È da questo momento in poi che la rivendicazione si sposta sul piano economico, ponendosi come obiettivo la territorializzazione della ricchezza prodotta, nella convinzione

²⁷ Cfr “Data comex” (<http://datacomex.comercio.es>), per le regioni spagnole e dati Istat (<http://www.istat.it>) per le italiane.

che la gestione di queste risorse sia di loro competenza e reputando che se gli fosse concessa una gestione completa e autonoma delle risorse prodotte nel proprio territorio, sarebbero in grado di risolvere la crisi e divenire economicamente più forti.

Il tema centrale, in altre parole, è quello del residuo fiscale, che ricordiamo è la differenza tra tutte le entrate prelevate in un determinato territorio e le spese complessive,²⁸ che i sostenitori dell'autonomia ritengono sia positivo sia in Cataluña che in Veneto.

Ed infatti lo slogan "España nos roba" coniato dal catalanismo è identico al "Roma ladrona", lo storico grido di battaglia della Lega Nord, contro una Capitale che rappresenta lo statalismo, il centralismo delle istituzioni, nonché il simbolo della corruzione e degli sprechi²⁹ e attualmente ripreso da Roberto Maroni.³⁰

Quello che emerge, dunque, è che il malessere delle regioni economicamente avanzate sommatosi a tensioni storiche, culturali e identitarie porta all'emersione degli egoismi territoriali e all'affievolimento della solidarietà tra territori.

Idea che trova conferma da uno studio condotto dall'Istituto Elcano, uno dei più prestigiosi centri di studio della Spagna che parla di "una rebelión de ricos"³¹ e in Italia da Ivo Diamanti che sottolinea come il referendum in Veneto "faccia leva su di un ri-sentimento fondato non tanto sui "valori" ma, appunto, sugli "interessi"³².

Questo malessere potrà avere un esito centrifugo o centripeto sulla base della capacità o meno delle istituzioni di integrarlo, una capacità che dipenderà anche dalla cultura negoziale delle élite politiche coinvolte nel processo.³³

²⁸ Ad introdurre questa espressione è stato nel 1950 James M. Buchanan, nel suo saggio *Federalism and fiscal equity* (American Economic Review, vol. 40, n. 4, 1950, pp. 583-599). Buchanan, individuò nel residuo fiscale il principio in grado di trovare una giustificazione di tipo etico ai trasferimenti di risorse dagli stati più ricchi a quelli meno ricchi degli Stati Uniti per garantire parità di trattamento per gli eguali.

In Italia si è ripreso a discutere di residuo fiscale soprattutto in seguito alla pubblicazione del già citato libro di Luca Ricolfi "Il sacco del Nord" del 2010 nel quale l'autore mette in evidenza che sono almeno 50 i miliardi che ogni anno se ne vanno dalle regioni settentrionali a quelle meridionali. Per quanto riguarda la Spagna esiste una ricca e recente bibliografia sulla questione dell'"expolio" e delle "balances fiscales".

Possiamo citare, a mero titolo esemplificativo, il libro di Angel de la Fuente *La cuestion catalana, ii: balanzas fiscales y tratamiento fiscal de Cataluña del 2014* e di Las cuentas y los cuentos de la independencia" Josep Borrell del 2015 nel quale gli autori smentiscono l'esistenza di un expolio ai danni della Cataluña.

Sulle posizioni opposte e dunque a sostegno delle rivendicazioni indipendentiste basate anche sull'esistenza dell'expolio, si colloca invece *La rebelión catalana* di Antonio Baños del 2014.

²⁹ Cfr Rossi C C'era una volta la Lega Nord e Roma ladrona. Mondo alla rovescia 9 gennaio 2013

³⁰ Dichiarazioni di Maroni Maroni torna al vecchio mantra della Lega: "Roma ladrona"

³⁰⁵ Vista Agenzia Televisiva Nazionale. La kermesse della Lega Nord a Verona "La difesa è sempre legittima" Pubblicato il 25 apr ile 2017 <https://www.youtube.com/watch?v=YM7ndOiUF-U>

³¹ Real Instituto Elcano El proceso independentista catalán: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?, ¿cuál es su dimensión europea? ¿y qué puede ocurrir? Publicado il 23/10/2017

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cataluna-dossier-elcano-octubre-2017

³² Diamanti I. Referendum, un ri-sentimento fondato sugli interessi e sul territorio. Il Gazzettino, 18.10.2017

³³ Fabbrini S. Quale strategia per comporre il puzzle dei regionalismi. L'Editoriale. Il Sole 24 ore. 14 ottobre 2017

4) *Manipolazione della storia e unità statale*

Un ulteriore aspetto che ci sembra importante sottolineare è che, in entrambi i casi, viene messa in discussione l'unità statale così come stabilito dalle due Costituzioni.

Il sentimento di non appartenenza allo Stato è infatti molto forte in Cataluña e sebbene solo in alcune forme e in modo meno diffuso, anche in Veneto.

In entrambi i contesti, l'élites che appoggiano e propongono i percorsi indipendentisti, sostengono di non sentirsi parte dello Stato, ritenendo di avere un'identità culturale propria ben distinta da quella spagnola - e italiana - e di essere, per questo, da sempre contrari all'annessione.³⁴

Si verifica, in altre parole, un uso strumentale della storia che alimenta queste appartenenze: pur di alimentare forme di appartenenza molto spesso si tende ad un uso strumentale della storia e ciò accade quando si indebolisce la politica.

Questa messa in discussione dell'unità è visibile soprattutto nel caso catalano nel quale si è giunti a dichiarare unilateralmente l'indipendenza dopo la celebrazione del referendum, ma è ravvisabile anche in Veneto.

Come ha avvertito il Ministro Martina, infatti, porre al centro delle trattative il residuo fiscale, un tema che riguarda la "coesione nazionale" significa procedere verso "una versione quasi secessionista" che potrebbe dare origine ad "una deriva catalana".³⁵

Ed infatti, subito dopo il successo ottenuto al referendum, Zaia dichiara che non si trattava solo di un problema legato alle competenze ma legato alla volontà di trattenere il 90 % delle imposte, dando vita ad una vera e propria "secessione fiscale"³⁶ non compatibile con la cornice unitaria del sistema.

Trova così conferma l'ipotesi di questo lavoro: nonostante le differenze, Cataluña e Veneto sono, per alcuni aspetti, simili.

³⁴ A titolo di esempio, possiamo ricordare il movimento "Veneto sì" che considera una "farsa" il plebiscito di annessione del Veneto all'Italia del 1866 e lo slogan "Cat.lunya no es España" spesso usato dagli indipendentisti catalani.

³⁵ Dichiarazioni del Ministro Martina, vicesegretario del Pd, rilasciate in un'intervista all'Ansa il 20 ottobre 2017. http://www.ansa.it/lombardia/notizie/2017/10/20/martinamaroni-pare-anticipare-sconfitta_a39a5f46-fa7f-47c1-9e31-3d374a398cab.html

³⁶ Redazione Ansa. Referendum: Bonaccini, convinti scelta. Pubblicato il 23 ottobre 2017. http://www.ansa.it/emiliaromagna/notizie/2017/10/23/referendum-bonaccini-convinti-scelta_f15b15e6-56b2-4d57-9420-7069d520a8f1.html

2.1 il processo indipendentista nella rappresentazione reciproca

Un ultimo elemento emerso, fa riferimento, invece, ad un'interessante differenza tra Veneto e Cataluña.

Il Veneto ha sempre guardato alla Cataluña come un esempio da seguire, dichiarandosi apertamente a favore dell'indipendenza catalana e organizzando manifestazioni di supporto alla causa.

Il movimento 'Indipendenza Veneta', ad esempio, il 25 aprile 2017 per mostrare il suo appoggio al processo catalano ha provveduto ad organizzare un sit-in davanti al consolato spagnolo conclusosi con la consegna della prima pagina dell'atto di intervento presentato davanti alla Corte Costituzionale riferito al ricorso presentato dal Presidente Del Consiglio Dei Ministri avverso la Legge Regionale Veneta n. 16/2014.

Anche la Lega Nord si è schierata a sostegno delle iniziative indipendentiste: già nel 2013 quando l'11 settembre, in occasione della Diada, i parlamentari della Lega si sono presentati alla Camera indossando delle magliette con la "estelada" catalana, o con la manifestazione "Catalogna chiama - Veneto risponde" convocata il 25 febbraio 2017 a Verona, in appoggio della indipendenza e contro il veto del Governo di Rajoy alla celebrazione del referendum.

Un profondo sostegno lo ha mostrato anche dopo il blitz, trattato nel quarto capitolo, della Guardia Civile a Barcellona del 20 settembre 2017.

Matteo Salvini ha infatti scritto sulla sua pagina facebook "Totale solidarietà ai 14 cittadini arrestati in CATALOGNA dal governo spagnolo per motivi "politici", per impedire un libero Referendum. Dieci milioni di schede elettorali sequestrate, conti correnti bloccati, militanti arrestati. Come contro la Lega in Italia, i poteri forti usano ogni mezzo per bloccare il cambiamento. Vergogna, le idee non si arrestano!"³⁷

Solidarietà anche da Zaia che su Twitter scrive: "Quanto accaduto in Catalunya segna la fine della democrazia in Europa".³⁸

In Italia, dunque, si guarda ai catalani, anche e soprattutto dopo lo svolgimento del referendum del 1-O, con un senso di "romanticismo infantile"³⁹: non si guarda alla

³⁷Salvini Matteo. Aggiornamento di stato. 20 settembre 2017 ore 16.44
<https://www.facebook.com/salviniofficial/posts/10155153633733155>

³⁸Zaia Luca. 00:50 – twitter post. 21 set 2017

violazione della Costituzione, dello stesso Statuto catalano e delle sentenze del Tribunale Costituzionale, ma solo alla loro intenzione di votare e alla repressione subita.

“ Una comunità ha il diritto di esprimersi su qualsiasi questione, soprattutto su quelle legate al proprio autogoverno, se siamo in ambiente realmente democratico. È un’altra dimostrazione del fatto che esso, Stato, va completamente ripensato.” (Ve1)

Al contrario, gli indipendentisti catalani, che fanno parte di un movimento trasversale e inclusivo,⁴⁰ non stimano affatto la Lega Nord, considerando il suo percorso indipendentista, come definito da uno degli intervistati, solo una *charlatanería* ma soprattutto reputandola un partito xenofobo e razzista di estrema destra da cui ha sempre preso le distanze

Già negli anni 90, Jordi Pujol non volle mai incontrare pubblicamente Bossi, dichiarando espressamente che “el no es ningun Bossi”⁴¹ così come l’ Assemblea Nacional Catalan, quando nel 2013, a seguito della dimostrazione di solidarietà, sopracitata, da parte di alcuni esponenti della Lega Nord, si è pubblicamente distanziata dalla Lega dichiarando che “Vogliamo chiarire che noi ci sentiamo al polo opposto di questo partito politico italiano di estrema destra, xenofobo e omofobo e rifiutiamo pubblicamente qualsiasi avvicinamento.”⁴²

Questa, dunque, è una profonda differenza tra i due indipendentismi: al contrario della Lega Nord, l’indipendentismo catalano è un movimento inclusivo e trasversale – come visto supportato da tre partiti: il PDeCAT, l’Erc e il Cup - a favore dell’immigrazione e ben lontano da posizioni razziste e xenofobe.⁴³

³⁹ Fabbrini S. Quale strategia per comporre il puzzle dei regionalismi. Il Sole 24 ore. 14 ottobre 2017. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-10-14/quale-strategia-comporre-puzzle-regionalismi-223628.shtml?uuid=AEwgeenC>

⁴⁰ Su questo tema, è interessante l’analisi sull’identità nazionale condotta nel periodo 1990-95 nelle 17 comunità autonome. L’uguale identità è la maggiore caratteristica del nazionalismo catalano; difatti, dichiarava di essere: 1) solo catalano, il 12,5%; 2) più catalano che spagnolo il 18,9%; 3) sia catalano sia spagnolo il 38,9%; 4) più spagnolo che catalano il 9,8%; 5) solo spagnolo il 16,7%; 6) non sa / non risponde il 3,1%. Viceversa, nei Paesi Baschi, si definisce 1) solo basco il 26,8%; 2) più basco che spagnolo il 19,9%; 3) sia basco sia spagnolo il 30,8%; 4) più spagnolo che basco il 6,3%; 5) solo spagnolo il 10%; 6) non sa/non risponde il 6,2%. Cfr. L. MORENO, La Federalización de España, El Siglo, 1997, tradotto in inglese The Federalization of Spain, Frank Cass, 2001, pp. 112-119.

⁴¹ Campmay J. Pujol y la sensatez. Abc 21 maggio 1996.

<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1996/05/21/021.html>

⁴² Ancitania. Il processo catalano, al polo opposto della Lega Nord. Comunicato del 11 settembre 2013. <https://ancitania.org/2014/10/25/il-processo-catalano-al-polo-opposto-della-lega-nord/>

⁴³ Un esempio in tal senso è sicuramente la manifestazione - la più grande manifestazione d’Europa - a favore dell’accoglienza che si è svolta a Barcellona il 18 febbraio 2017 alla quale hanno partecipato 160.000 persone, secondo la polizia municipale, e mezzo milione secondo gli organizzatori.

3. Prospettive future

Le rivendicazioni catalane e venete, se per certi versi presentano delle caratteristiche uniche e peculiari, si inseriscono in una tendenza più ampia rintracciabile in tutta Europa. Guardando all'Unione Europea vediamo, infatti, che esistono molti altri casi simili, tra i quali possiamo citare la Scozia dove, nel settembre 2014, si è tenuto un referendum per rispondere alla domanda "Dovrebbe la Scozia essere un Paese indipendente?"; Il Belgio dove un referendum per separare le Fiandre dal resto del Paese viene minacciato dal partito Nuova alleanza fiamminga (Nieuw-Vlaamse Alliantie, N-VA); la Corsica che ambisce ad emanciparsi dalla Francia; la Baviera, dove il partito politico Bayernpartei è dal 1946 che desidera la separazione dalla Germania.

Si tratta di regioni con caratteristiche diverse, così come diversi sono i referendum che, tuttavia, riflettono il malessere di regioni economicamente e culturalmente importanti nei confronti dei rispettivi stati nazionali.⁴⁴

Il caso catalano e veneto, si inseriscono, dunque, in una più ampia crisi generale dello Stato che riguarda tutta l'Europa e che rende necessario interrogarsi sui percorsi da intraprendere per recuperare un equilibrio territoriale che salvaguardi l'unità dello stato.

Si tratta, infatti, di tendenze centrifughe che registrano un successo di massa anche se il tentativo non si è completamente compiuto: in entrambi i casi le percentuali del Sì sono state oltre il 90% ma a votare non è stata la totalità degli elettori ma si è registrata una partecipazione pari al 42,6 % in Cataluña e il 56,6 % in Veneto dove, però, il referendum è stato soltanto consultivo.

Sono queste percentuali sufficienti a legittimare l'indipendenza?

Sicuramente mostrano che la volontà separatista esiste e non possiamo esularci dal chiederci perché e da chi è costituito.

Al momento attuale, infatti, è ancora presente e irrisolta questa nuova questione territoriale data, come visto, dalla tensione finora analizzata, tra centralismo statale e indipendenza territoriale.

Tensione, come abbiamo avuto modi di esaminare nel corso del lavoro, legata ad una serie di fattori.

⁴⁴ Fabbrini S. Quale strategia per comporre il puzzle dei regionalismi. Il Sole 24 ore. 14 ottobre 2017. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-10-14/quale-strategia-comporre-puzzle-regionalismi-223628.shtml?uuid=AEwgeenC>

In primo luogo, sicuramente un fattore economico: l'indipendenza diventa uno strumento di rivendicazione di natura economica volta ad alleggerire i vincoli della solidarietà interterritoriale mediante la messa in discussione della redistribuzione della ricchezza.

La crisi economica attuale, dunque, non è la causa di questa ondata di indipendentismi ma, sicuramente, è un elemento congiunturale che riattiva fratture e rimette in gioco tensioni di più lungo periodo e di diversa natura.

“Credo che la crisi sia stata un catalizzatore di un sentimento che comunque era diffuso.”
(Ve2)

“La crisi è stata un catalizzatore per alimentare il discorso dell'indipendenza dove l'identità non aveva attaccato.” (Ca5)

Un altro fattore rilevante è la crisi dello Stato e della democrazia rappresentativa.

Lo Stato nazionale moderno, si trova, infatti in difficoltà nell'assicurare le sue funzioni fondamentali a causa dell'erosione dal basso e dalla perdita di sovranità dall'alto.

Inoltre, a partire dagli anni novanta, la liberalizzazione dei mercati e l'emergere di un potere economico sovranazionale libero da vincoli etici e da controlli efficienti è emerso prepotentemente.⁴⁵

Allo stesso tempo, la democrazia rappresentativa si trova in una situazione paradossale: laddove esiste ed è consolidata, viene messa in discussione la capacità e il ruolo dei partiti; ma allo stesso tempo rimane uno degli ultimi elementi utopici che resiste: tutti i popoli aspirano a vivere in un contesto democratico.⁴⁶

Le ripercussioni di queste rivendicazioni indipendentistiche/autonomistiche potrebbero essere molteplici ed in questo momento tutti gli scenari sono aperti.

È prevedibile pensare a nuove tendenze centrifughe da parte di altre regioni, che potrebbero reclamare lo statuto speciale mettendo a dura prova l'unità del paese⁴⁷.

Molto dipenderà dalla capacità delle élites di gestire la situazione che, sicuramente, non deve essere ignorata.

⁴⁵ Montanari A. Modelli di Federalismo in Europa. In Fantozzi P. Mirabelli M. (a cura di)La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano. Franco Angeli. Milano. 2017

⁴⁶ Giraudi G. Relazione in occasione del seminario “ Catalogna tra indipendentismo e autonomismo: i “riflessi” sul neoregionalismo italiano” del 24 ottobre 2017 Università della Calabria.

⁴⁷Giannulli A. Referendum in Veneto e Lombardia: un segnale da non trascurare. 27 ottobre 2017 <http://www.aldogiannuli.it/referendum-lombardia-veneto/>

“Si deve evitare di sottovalutare, magari per calcoli elettorali a breve termine, le spinte verso l’indipendenza e costruire interventi efficaci.” (La2)

“Non sono cose da sottovalutare perché si sono mobilitati milioni di persone.” (La4)

Si rende necessario, pertanto, che lo Stato non ignori le richieste provenienti dai territori, ma cerchi di concertare una soluzione che possa risolvere l’attuale questione territoriale, raggiungendo un accordo politico, sottoforma di un nuovo “patto costituzionale” che sia capace di riformulare il modello e suscitare un alto grado di consenso.⁴⁸

La soluzione proposta da diversi attori politici, in entrambi i Paesi, è quella di attuare una riforma veramente federale della Costituzione.

In Spagna sembrano essere tutti concordi nel sostenere che, per quanto la Costituzione del 1978 sia stata un successo dopo quasi quarant’anni è necessario adeguare il testo costituzionale alla società attuale.

Colomè, a tal proposito, sostiene che “a diferència d’aquella època, ara una nova generacion, nascuda en democràcia, ha de revalidar el pacte que els seus pares varen realitzar en el moment de la construcció del sistema polític i de partits”. E continua: “Aquesta visió federal del pacte és la que s’haurà de sotmetre a debat entre Catalunya i Espanya, entre el govern espanyol i el govern de Catalunya.

El nou pacte ha de ser una renovació del pacte de cooperació i de solidaritat de Catalunya amb tots els pobles d’Espanya i dels pobles d’Espanya amb Catalunya, i, per tant, és un compromís de participar en la gran família diversa que és Espanya.”⁴⁹

Di simile avviso anche il politologo Eduardo Bayón secondo il quale “Frente a el inmovilismo que ha protagonizado el gobierno central, actuando como fuerza política de contención ante los cambios que demandaba la sociedad, tanto en la cuestión catalana como en el resto de ámbitos políticos y sociales de España, y frente a quienes pretenden la ruptura territorial como camino a seguir, cabe contraponer a una tercera vía, que en el asunto territorial articule un sistema federal, a la vez que desarrolla las reformas profundas y necesarias a nivel estatal que en la práctica acaben siendo constituyentes para todo el Estado. Es precisamente esta vía, la que contendría una reforma de la Constitución que tuviese que ser votada en referéndum y que recompusiese los consensos quebrados en los que Cataluña también era parte.”⁵⁰

⁴⁸ Enoch Alberti op. cit. p 88

⁴⁹ Colomè G. op cit pag.3

⁵⁰ Bayon E. Cataluña y la quiebra de los consensos del 78. 18.09.2017 su El confidencial.

3.1 Verso un nuovo federalismo?

La necessità di un cambiamento della struttura territoriale dello Stato emerge anche dalle interviste svolte.

Con riferimento alla Spagna, per alcuni partiti, come il PSOE, la riforma dovrebbe procedere verso una federalizzazione “completa” dello Stato che passi attraverso la modifica del Senato, che dovrebbe essere trasformato in una vera e propria Camera di rappresentanza delle CCAA.

Un'altra modifica che propongono e che condividono con Podemos e Ciudadanos è di sostituire il principio costituzionale della solidarietà con il principio di *ordinalidad* in base al quale ogni CA deve mantenere la stessa posizione anche dopo la redistribuzione territoriale delle imposte.

In altre parole, lo Stato deve redistribuire tenendo conto che la comunità che contribuisce maggiormente perché più produce o perché ha il reddito pro capite più alto deve essere la comunità che più riceve; allo stesso modo, la comunità che meno contribuisce deve essere la comunità che meno riceve.

“Noi del PSC non siamo a favore della soberanía fiscale, non chiediamo che tutto il denaro debba restare in Catalunya perchè è normale che se il reddito pro capite dei cittadini è maggiore, se le imprese producono di più e generano più reddito d'esse esserci una contribuzione netta e ciò è anche desiderabile perchè significa che siamo a capo dell'economia spagnola.

Non è possibile che regioni che hanno un reddito e una produzione minore, abbiano prestazioni più elevate della Catalunya grazie alla redistribuzione statale. Questo è normale che venga percepito dalla gente come ingiusto.

Ciò si potrebbe risolvere con un sistema fiscale basato sul principio di ordinalidad cioè si aiutano le regioni in difficoltà ma quella che meno contribuisce non può ricevere più di quella che contribuisce maggiormente.” (Ca3)

Allo stesso modo

“Quello che serve è il principio dell'ordinalidad, un principio di senso comune che tecnicamente significa, facendo un esempio: se le CCAA fanno lo stesso sforzo fiscale

dopo che intervengono i meccanismi di solidarietà interterritoriale vuol dire, per esempio, che la Catalunya trasferisce denaro a Extremadura che è la regione meno ricca, quello che non può succedere è che si alteri il ranking di finanziamento o di risorse pubbliche procapite.

Quello che invece adesso accade è che dopo che si trasferisce il flusso delle risorse dalle regioni più ricche a quelle più povere, questo ranking si altera e passerà avanti la comunità meno ricca.

L'ordinalidad deve essere introdotta nel nuovo sistema di finanziamento e secondo me anche nella nuova Costituzione". (Ca7)

Anche in Italia, dove, come abbiamo visto, il federalismo era scomparso dall'agenda politica, si ritiene indispensabile un cambiamento.

"E' necessario un cambiamento del titolo V della Costituzione. Alcune materie oggi di legislazione concorrente devono diventare di competenza esclusiva dello Stato: commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica, tutela della salute, grandi reti di trasporto e di navigazione, energia, previdenza, credito e risparmio. Inoltre devono essere inseriti i costi e i fabbisogni standard come criterio di riferimento per la spesa a livello locale." (La4)

"Il modello attuale è perfetto. Al netto che non è mai stato attuato....la riforma del titolo V è rimasta lettera morta". (La2)

"La soluzione è la disarticolazione dello Stato stesso in aree metropolitane omogenee che gestiscano in proprio la sovranità." (Ve3)

Inoltre oggi i referendum di Veneto e Lombardia – e le trattative iniziate dall'Emilia Romagna - riprendono la questione federale.

L'iniziativa referendaria ha innescato, infatti, reazioni a catena da parte di altre giunte regionali sia di destra che di sinistra di molte regioni italiane.

Il desiderio autonomista è, infatti, appoggiato da tutte le forze politiche e non solo dalla Lega.

Forza Italia, ad esempio, ha iniziato una campagna "autonomistica" per il rilancio del federalismo fiscale.

Alessandro Cattaneo, responsabile dei comitati azzurri, a tal proposito, ha dichiarato che “Non si vuole togliere la solidarietà nazionale, ma permettere a chi lavora bene di avere più risorse per fare ancora meglio. In tal modo in Italia si potrà dare alle regioni più autonomia, più responsabilità e di conseguenza maggiore efficienza al Paese” e continua “è arrivato il momento di introdurre un meccanismo fiscale virtuoso, equo. Il principio deve essere uno: si spende ciò che si ottiene dai cittadini.”⁵¹

Su questa linea, il presidente forzista della Liguria Giovanni Toti che oltre ad appoggiare il referendum lombardo-veneto, in un'intervista rilasciata a Libero, ha riproposto di ritornare alla devolution lanciata nel 2006 da Berlusconi.⁵²

Il Movimento 5 Stelle, dal suo canto, non solo è favorevole alla proposta di Veneto e Lombardia, ma dichiara che il suo voto è risultato determinante per autorizzare la consultazione.

Per di più, il M5S rivendica come suo il progetto di legge sul voto elettronico e il testo del quesito che il 22 ottobre sarà sottoposto ai cittadini della Lombardia, formulato nel pieno rispetto della Costituzione.⁵³

Il M5S, dunque, oltre a votare sì al referendum, propone la gestione diretta delle risorse fiscali sul territorio regionale, quindi un federalismo differenziato, che si colloca nel quadro di un'Italia unita e porta le risorse il più vicino possibile ai cittadini.⁵⁴

Il Partito Democratico, invece, si divide al suo interno.

In particolar modo i sindaci Pd dei capoluoghi di provincia lombardi, si sono schierati a favore del Sì mettendo in discussione non l'autonomia regionale ma il costo elevato della consultazione.

Altri esponenti del partito, come Stefano Bonaccini presidente dell'Emilia Romagna, hanno invece criticato non la volontà di maggiore autonomia ma l'indizione del referendum, che rappresenterebbe un inutile spreco di denaro, non essendo necessario al fine dell'applicazione dell'art 116 della Costituzione.

A tal proposito, il segretario regionale della Lombardia Alessandro Alfieri, ha dichiarato che “noi siamo sempre stati per il federalismo differenziato. Già nel 2007 aprimmo le

⁵¹De Feo F. Così gli azzurri fanno ripartire il treno del federalismo. Forza Italia prepara i gazebo per il 30 settembre e un grande evento per il 14 ottobre. Pubblicato il 20/09/2017 su Il Giornale <http://www.ilgiornale.it/news/politica/cos-azzurri-fanno-ripartire-treno-federalismo-1443748.html>

⁵² Libero Quotidiano. Giovanni Toti: "Il referendum? Sono autonomista. Bisogna tornare alla devolution del Cav" pubblicato il 27 agosto 2017 <http://www.liberoquotidiano.it/news/politica/13223605/giovanni-toti-referendum-sono-autonomista-bisogna-tornare-devolution-berlusconi.html>

⁵³Il blog delle stelle. Sì al referendum in Lombardia e Veneto. 20 Luglio 2017 http://www.ilblogdellestelle.it/si_al_referendum_in_lombardia_e_veneto.html

⁵⁴Vitali C. Referendum: perche' si'. 28 Settembre 2017

<http://www.beppegrillo.it/listeciviche/liste/parabiago/2017/09/referendum-perche-si.html>

trattative con Roma insieme alla giunta Formigoni, poi il governo Berlusconi-Maroni le bloccò nel 2008”.⁵⁵

“In questo contesto è bene ricordare” – si legge sulla pagina del PD lombardo – “ che il federalismo differenziato è stato inserito in Costituzione dal centrosinistra nel 2001. Come PD, abbiamo da sempre sostenuto la possibilità per le Regioni in equilibrio di bilancio di vedersi riconosciute competenze aggiuntive accompagnate da adeguate risorse, così da valorizzare le vocazioni e le specificità di ciascun territorio, mantenendo fermi come valori indiscutibili l’unità nazionale e la solidarietà dei territori.”

“Allo stesso tempo – continua - il PD lombardo vuole perseguire seriamente l’obiettivo del federalismo differenziato e affrontare la sfida della riduzione del residuo fiscale.”⁵⁶

Come in Spagna, dunque, anche in Italia si ripensa al sistema della redistribuzione delle risorse.

E se per alcuni *“La solidarietà è un principio costituzionale che deve essere applicato per rafforzare l’unità nazionale e migliorare le condizioni di vita delle persone. Per rafforzare la solidarietà deve aumentare il controllo sulla spesa pubblica e bisogna introdurre i fabbisogni e i costi standard per promuovere maggiore efficienza nella pubblica amministrazione. (La1); per altri “La solidarietà inter territorio va riscritta. Deve essere mirata, controllata e circoscritta nel tempo. Io, i soldi, te li do anche...ma facciamo un patto su come li spendi. Poi non può essere che la solidarietà diventa un rubinetto aperto.” (La2)*

In tutti i casi, comunque, sembra che *“la soluzione è solo nell’autonomia.” (Ve1)*

“L’autonomia territoriale sarebbe l’unica soluzione ai problemi dell’Italia, ma non verrà mai concessa perché lo Stato centrale non ha mai contemplato l’ipotesi di delegare potere politico ai territori.” (Ve2)

In entrambi i contesti, una delle principali ragioni a sostegno del federalismo risiede nella considerazione che, contrariamente a quanto sostenuto dai governi centrali, il decentramento possa migliorare l’efficienza, poiché i territori, conoscendo le proprie specifiche caratteristiche, potrebbero riuscire a gestire le situazioni in modo migliore rispetto ad una politica uniforme dello Stato e, in tal senso, il federalismo potrebbe contribuire ad aumentare la responsabilità dei livelli locali di governo.⁵⁷

⁵⁵ Gatti M. Referendum Lombardia, il Pd si divide. Segretario: “Voto evitabile e costoso”. Ma Sala: “Confermo il mio sì” Il fatto quotidiano. 12 settembre 2017 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/09/12/referendum-lombardia-il-pd-si-divide-segretario-voto-evitabile-e-costoso-ma-sala-confermo-il-mio-si/3851754/>

⁵⁶ <https://www.pdlombardia.it/federalismo-differenziato/>

⁵⁷ Groppi T., op cit. pag 21

“L’autonomia può essere una soluzione in un quadro di competenze e di responsabilità chiare e definite” (La4).

“La soluzione è la responsabilità. Ti aiuto per un periodo, poi cammini con le tue gambe. Se non ce la fai, ti ridimensioni.” (Ve1)

“Bisogna modificare il sistema di finanziamento tenendo conto di meccanismi di corresponsabilità fiscale. Le ccaa necessitano di un sistema che quando necessitano di più denaro aumentano le imposte o riducono la spesa. Il sistema va quindi cambiato, inserendo più autonomia finanziaria, un maggior grado di corresponsabilità fiscale, con competenze più definite, e limiti alla solidarietà.” (Ca3)

“La solidarietà deve esistere ma dovrebbe essere affiancata da qualche elemento che obblighi le regioni più povere ad usare i soldi che riceve per creare sviluppo.” (Ca1)

È pur vero che se si è arrivati alle proposte di secessione è perché “il federalismo ha fallito, venendo meno la sua capacità di armonizzare la diversità all’interno dell’unità. Il secessionismo rappresenta il rifiuto del federalismo e se si concretizza ne decreta il fallimento.”⁵⁸

La questione attuale ed importate da risolvere, dunque, è quella di individuare come e in che direzione evolvere il modello territoriale in modo tale da raggiungere un equilibrio tra il centralismo e le esigenze di autonomia dei territori.

Resta da capire se, in questi casi, una concreta attuazione del federalismo potrà, nel lungo periodo, “riuscire a scongiurare la secessione oppure se le maggiori dinamiche centrifughe sono destinate a rafforzarsi fino ad una inevitabile secessione”.⁵⁹

L’attuale crisi, riaccendendo la contrapposizione tra centro e autonomie, potrebbe dunque essere un’opportunità per riprendere e consolidare il discorso sul federalismo.

“Una Spagna federale democratica e sociale è il modello desiderabile per il futuro e può essere una soluzione anche per i catalani per fargli di nuovo credere che lo Stato spagnolo è pure il loro Stato perché ora hanno l’idea che lo Stato è ostile verso i catalani perciò la loro idea è di uno Stato indipendente ma è una credenza infondata perché

⁵⁸ Baldi B. Federalismo e secessionismi, «Le Istituzioni Del Federalismo», 2014, pag 966

⁵⁹ Baldi B. op. cit. pag. 967

l'ostilità di cui parlano non è una caratteristica strutturale ma è frutto delle manipolazioni di un partito.” (Ma4)

“Dovremmo quindi prevedere nella Costituzione che la Cataluña è una nazione ma nel funzionamento di un sistema federale, e non come un vero e proprio Stato. Il federalismo è una variante di uno stato unitario che si organizza nel suo funzionamento in modo federale, è uno stato unitario che funziona in modo decentralizzato.” (Ca7)

“La soluzione è la disarticolazione dello stato stesso in aree metropolitane omogenee che gestiscano in proprio la sovranità.” (Ve3)

Non vi è dubbio, infatti, che vada ridisegnato l'intero sistema dell'autonomia territoriale tenendo conto del fatto che non si può fare a meno né delle regioni né dello Stato e per farlo “è necessaria una riforma costituzionale organica che non può procedere per spezzoni, introducendo frammenti di novità che servono solo a tamponare le emergenze di bilancio e a realizzare quei risparmi di spesa che ci vengono chiesti dall'Europa e dai mercati”.⁶⁰

Un'Europa che nonostante i problemi “rimane uno straordinario successo dell'umanità nel XX secolo: dalla guerra siamo passati alla prosperità diffusa in due generazioni, grazie a un progetto lungimirante e avveniristico. La sovranità condivisa rimane lo strumento più potente per gestire le complessità del XXI secolo.”⁶¹

Quel che sembra certo, dunque, è che tanto per l'Italia come per la Spagna, l'unico futuro possibile è all'interno del contesto europeo.

Un'Italia ed una Spagna federali, in un Europa federale, sembrerebbe essere la soluzione individuata dagli intervistati.

“Ormai non ha più senso parlare di Stati nazionali indipendenti ma di Stati dell'UE come gli USA. Dobbiamo creare gli Stati Uniti d'Europa”. (Ma2)

“Dobbiamo andare avanti guardando non sotto ma sopra, dobbiamo guardare all'Unione Europea. Il futuro è l'Europa e tutti lo crediamo”. (Ca6)

⁶⁰ Gardini G. Centralismo o secessione... op. cit. pag. 26

⁶¹ Gatto S. op cit. p 105

NOTE CONCLUSIVE

In questo ultimo capitolo abbiamo tentato di esaminare, anche attraverso l'aspetto empirico della ricerca, le similitudini nei due contesti di riferimento oggetto della comparazione.

Il dato importante che è emerso è che la crisi economica rende ancora più simili l'Italia e la Spagna e avvicina anche la Cataluña e il Veneto non solo negli elementi politico - istituzionali ma anche socialmente.

Se in precedenza, infatti, le argomentazioni in favore delle rivendicazioni indipendentiste si basavano su fattori legati alla storia, alla cultura, alla lingua e all'identità, non riuscendo mai a convincere appieno la maggioranza della popolazione, ora la rivendicazione indipendentista diventa, secondo noi, la trasposizione dell'attuale crisi che, come abbiamo visto, è una crisi non solo economico-finanziaria ma politica, sociale e istituzionale.

Ed ecco che se attualmente la principale ragione alla base dell'indipendenza è il sentirsi finanziariamente penalizzati, entrano in gioco anche aspetti più profondi: il non sentirsi né "capiti" né rappresentati dal governo centrale che in Spagna con Zapatero non ha saputo gestire la vicenda dello Statuto Catalano e con Rajoy ha iniziato quella che uno degli intervistati (Ca 4) ha definito una "furibonda politica anti-catalana" e che in Italia è rimasto "sordo" rispetto le richieste Venete ed incapace di dare risposte alla crisi.

Una soluzione al malessere di queste regioni, in molti, sia in Italia che Spagna, l' hanno individuata in una modifica della Costituzione basata su un nuovo patto in senso federale: quel federalismo "per separazione" sembra essere alle porte.

CONCLUSIONI

In questo lavoro di tesi abbiamo cercato di dare una lettura delle recenti vicende catalane e venete tentando di cogliere e analizzare i meccanismi che hanno portato ad aumentare la domanda secessionistica.

In particolare, l'analisi si è concentrata sull'individuazione delle cause sociali, economiche e politico-istituzionali che governano il posizionamento e lo spostamento del "pendolo" tra centralismo unitario e secessione.¹

Questa tensione tra ricentralizzazione e percorsi autonomo/indipendentistici, è stata studiata in Italia e in Spagna essendo due stati composti che presentano una struttura territoriale fortemente decentralizzata.

Questo ci ha permesso di verificare il rapporto esistente tra i governi nazionali e i governi regionali e la sua evoluzione in un contesto caratterizzato dalla grave crisi economica mondiale.

Il primo aspetto che è sembrato importante analizzare è stato, dunque, quello relativo al processo di federalizzazione avvenuto nei due Stati, studiato come processo di istituzionalizzazione dell'organizzazione statale.

Questa ricostruzione ci ha permesso di vedere che nei due contesti si sono succeduti, e in alcuni casi hanno convissuto, elementi di autonomia con forme di accentramento.

Alla luce di quanto emerso, la dialettica tra ricentralizzazione e indipendenza possiamo definirla un'oscillazione tipica dei sistemi federali che, come dice Friedrich nell'opera più volte citata, sono sistemi dinamici.

Questa dialettica presenta attualmente una profonda radicalizzazione che, secondo la nostra ipotesi, è da rintracciarsi in una precisa strategia politica messa in atto dalle "élites". Le élites che fanno riferimento ai governi nazionali, secondo noi, hanno realizzato un percorso di riaccentramento di poteri e competenze, mentre le élites regionali hanno cercato di negoziare ulteriori forme di autonomia, soprattutto finanziaria, per poi legittimare politicamente queste richieste mediante il ricorso al referendum.

Per dimostrare questa ipotesi, abbiamo ricostruito i comportamenti, le dichiarazioni e le misure giuridiche adottate dalle élites, e le abbiamo integrate con le interviste svolte.

In primo luogo ci siamo soffermati sugli aspetti legati alla ricentralizzazione.

¹ Sterpa A. Il pendolo del "federalismo all'italiana" e la proposta di riforma costituzionale del Governo Renzi. REAF núm. 22, octubre 2015, p. 16

A tal fine abbiamo analizzato le origini e le cause della crisi per poi ricostruire le politiche di austerità adottate.

Un primo elemento che è emerso in entrambi i Paesi è che la legislazione anticrisi è stata introdotta attraverso il decreto-legge, giustificandone la promulgazione per l'esistenza di "straordinaria e urgente necessità".²

Le misure richieste dall'Unione Europea per far fronte alla crisi, sono dunque state adottate in un'ottica emergenziale portando alla creazione di un vero e proprio "diritto della crisi."³

I governi centrali, sia italiano che spagnolo, hanno assunto su di loro il compito di fronteggiare l'urgenza della crisi economica attraverso il ritorno al centro del potere decisionale e colpevolizzando del dissesto economico l'incapacità gestionale delle regioni. Questa tendenza di riaccentrare la spesa, che pone le basi per un neocentralismo, è stata ampiamente confermata non solo dagli intervistati, sia in Italia che in Spagna, ma anche dalle stesse Corti Costituzionali.

Con la sentenza n. 129/2016, ad esempio, la Corte Costituzionale italiana ha ritenuto che alcuni articoli della "spending review" approvata dal governo Monti, avrebbero comportato la lesione dell'autonomia finanziaria riconosciuta all'ente locale dall'art. 119 della Costituzione.

Allo stesso modo in Spagna il Tribunale Costituzionale ha più volte accolto i ricorsi di incostituzionalità proposti dalle Comunità autonome, riconoscendo la violazione di competenze esclusive delle Comunità da parte dello Stato.

Un secondo aspetto dal quale si evince questa volontà di ricentralizzazione è che l'Italia e la Spagna sono stati gli unici due paesi, oltre la Germania, ad inserire il principio del pareggio di bilancio in Costituzione.

Questo principio riconosce allo Stato la facoltà di definire, tramite legge organica, l'equilibrio di bilancio e di regolarne i limiti.

Il ruolo dello Stato ne esce, quindi, rafforzato e ciò va ad incidere profondamente non solo sull'autonomia finanziaria ma anche sull'autonomia politica delle regioni come spiega tra gli altri Enoch Alberti Rovira.⁴

² Come precedentemente visto, in Spagna Rajoy in una sola legislatura ha prodotto 51 decreti legge di cui la maggior parte inerenti la crisi, mentre il solo Governo Monti in Italia, ne ha prodotto 41.

³ Embid Irujo A. El derecho de la crisis económica. Prensas universitarias de Zaragoza. Zaragoza 2009.

⁴ Alberti Rovira E. El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto 2013.

Un terzo elemento che va in questa direzione è la decisione, sia in Italia che in Spagna, di adottare, nel contesto delle misure anticrisi, riforme del governo locale giustificate come imposte dall'Unione Europea.

In Italia ne è un esempio la Legge Delrio che prevede la revisione istituzionale e dimensionale del livello provinciale e in Spagna la "Ley de bases del Régimen Local", sulla razionalizzazione delle amministrazioni locali.

È in questo contesto di revisione centralistica dell'organizzazione territoriale che iniziano a riemergere, in Cataluña e in Veneto, forze che spingono in direzione contraria.

In linea con la nostra ipotesi, abbiamo cercato di analizzare le motivazioni e le caratteristiche di questa nuova spinta in favore dell'autonomia.

Il primo dato che è emerso è che sia in Cataluña che in Veneto, la volontà indipendentista non è un fenomeno né nuovo né tantomeno recente.

In Cataluña si inizia a parlare di indipendenza già dal 1714 quando Re Filippo V con l'applicazione dei Decreti di "Nueva Planta", abolì le autonomie locali catalane e in Veneto dal 1797 quando il Trattato di Campoformio segnò la fine della Repubblica di Venezia, che fu uno Stato indipendente per ben 1100 anni.

Nel corso degli anni, furono molteplici i tentativi in direzione dell'ottenimento di maggiore autonomia ma il processo si intensifica, in entrambi i territori, a partire dal 2012, in concomitanza con il periodo più critico della crisi economica.

Con riferimento al caso catalano, l'accelerazione del processo inizia già nel 2010 a seguito della Sentenza 31/2010 del 28 di Giugno del Tribunale Costituzionale sullo Statuto catalano che era stato sottoposto a referendum nel 2006.

La sentenza dichiarava incostituzionali quattordici articoli dello Statuto, imponeva una lettura costituzionalmente orientata di altri ventisette e annullava l'articolo dello statuto in cui compariva l'espressione che la Cataluña è una nazione.

Questa disposizione, ci dice la dottrina spagnola e ci confermano gli intervistati, fu interpretata dai catalani come volta a frenare la volontà di maggiore autogoverno della Cataluña.

Ed infatti i catalani scesero per le vie di Barcellona al grido "Siamo una nazione. Noi decidiamo."

Inoltre mostrarono la loro delusione alle successive elezioni attraverso la sconfitta del governo tripartito di sinistra, che aveva governato per sette anni, e garantendo la vittoria di Artur Mas che nel suo discorso prometteva la rivendicazione di un patto fiscale in linea con quello dei Paesi Baschi e della Navarra.

I Paesi Baschi e la Navarra, infatti, possiedono un proprio sistema tributario che gli garantisce la possibilità di riscuotere e gestire la totalità dei tributi, restituendo allo Stato spagnolo solo una quota, il “Cupo”, pari al 6,24% del gettito fiscale come contributo di solidarietà da ridistribuire tra le altre regioni.

Per realizzare questo progetto, Mas approva la “Resolución 737/IX” riguardante il patto fiscale, che prevede il conseguimento della “plena capacidad de decisión sobre todos los tributos soportados en Cataluña” e la possibilità di “poder disponer de los recursos económicos que como país se generan”.

Il presidente del Governo Mariano Rajoy si dice contrario alla proposta e sottolinea che la Costituzione spagnola è un ostacolo assoluto alle richieste Catalane.

In realtà, come descrivono Morales e Serrano - e in linea con le dichiarazioni degli intervistati - ad essere d'ostacolo più che la Costituzione è la totale chiusura al dialogo del Partito Popolare⁵.

A seguito delle continue risposte negative del presidente Rajoy, Mas decide di convocare le elezioni anticipate, incentrando la campagna elettorale sul “diritto a decidere” del popolo catalano.

Da questo momento, la rivendicazione si sposta dalla questione economica alla richiesta di indipendenza dal governo centrale in un percorso che è culminato con la celebrazione di un referendum per l'indipendenza il 1 ottobre 2017.

La votazione, convocata unilateralmente dal Governo Catalano e che era stata sospesa dal Tribunale Costituzionale, si è svolta in circostanze eccezionali, caratterizzate dalla repressione e dalla violenza da parte della Policía Nacional e della Guardia Civil.

Secondo fonti del governo catalano, hanno votato 2,26 milioni di persone su oltre 5,3 milioni di elettori - una partecipazione pari al 42,6 % - e il 90 % ha risposto 'sì' alla domanda “¿Quiere que Cataluña sea un estado independiente en forma de república?”

Puigdemont, assumendo il mandato ricevuto, ha firmato la Dichiarazione unilaterale di indipendenza, sospendendone gli effetti per qualche settimana per aprire una trattativa con il governo centrale.

Rajoy anche in questa occasione ha deciso di non aprirsi al dialogo facendo sì che Puigdemont il 27 ottobre 2017 proclamasse la Dichiarazione Unilaterale di indipendenza.

⁵ Morales S. – Serrano I. (2015), Autodeterminación en contextos democráticos: el Reino Unido y España, in Cagiao y Conde J. – Martín V. (eds.), Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán, Le Manuscrit, Paris, pp. 189-232.

La situazione veneta, seppur con significative differenze, segue un percorso analogo.

Il desiderio di autonomia in Veneto, dall'analisi svolta, è risultato sempre presente in questi anni e infatti sono stati molteplici i tentativi volti all'ottenimento di maggiore autonomia, nonostante la Lega Nord, a maggior componente lombarda, abbia sempre tentato di distogliere l'attenzione dal desiderio autonomistico veneto.

Il percorso, come in Cataluña, si approfondisce a partire dal 2012 quando la crisi economica e le sue conseguenze si fanno sempre più gravi, basti pensare che il Veneto è la regione italiana a più alta concentrazione di suicidi per ragioni economiche.

L'associazione Veneto Stato, il 27 maggio 2012 presenta al governatore Zaia circa 20.000 firme a sostegno di un referendum sull'indipendenza del Veneto: il cammino verso l'indipendenza sembra ormai avviato.

Il Consiglio regionale, infatti, approva il Plr n. 342/2013 sull'indizione di un referendum sull'indipendenza e il Plr n. 392/2014, che regola il referendum consultivo per l'ottenimento di maggiori forme di autonomia per il Veneto "tali, quanto meno, da parificare le prerogative del Veneto a quelle di una regione a statuto speciale".

Dopo queste leggi, nonostante il parere contrario della Corte Costituzionale si arriva alla celebrazione, dal 16 al 21 di marzo del 2014, di un referendum online per l'autodeterminazione.

Forte del consenso ottenuto, il Consiglio regionale del Veneto traduce in legge il plr n. 342/2013 " e il plr 392/2014 promulgando, la lr n. 15/2014 sul conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto e la lr n. 16/2014 riguardante "l'indizione di un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?".

L'aspetto interessante da sottolineare è che la legge prevedeva che nel caso in cui il negoziato col governo per ottenere maggiore autonomia non fosse andato a buon fine, il Presidente della Regione avrebbe indetto un referendum consultivo sulla questione fiscale.

I successivi quesiti, infatti, sarebbero stati:

- 1) "Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?";
- 2) "Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?";

3) "Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?";

Quello che si chiede, dunque, non è solo un grado maggiore di autonomia quanto un cambio nel sistema finanziario che si avvicini il più possibile ad un reale federalismo fiscale, così come prospettato con la riforma costituzionale del titolo V della Costituzione

Ed infatti, dopo mesi di lavoro, il Consiglio regionale veneto delibera il referendum in ordine al seguente quesito: *“Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”*

Il referendum è stato celebrato il 22 ottobre 2017, data simbolica perché coincide con il 151° anniversario del Plebiscito Veneto del 1866, e ha visto una partecipazione al voto del 56,6 % dei votanti dei quali il 98,1 % (pari a 2 milioni e 300 mila elettori) ha votato per il Sì.

Una partecipazione massiccia nonostante si trattasse di un voto meramente consultivo, volto a legittimare i governatori ad iniziare la trattativa con il governo centrale per ottenere ulteriori spazi di autonomia regionale.

Immediatamente dopo il referendum, la trattativa si sposta dall'autonomia politica all'autonomia finanziaria con il presidente Zaia che chiede al Governo non solo tutte e ventitrè le materie previste ma che i nove decimi del gettito fiscale di Irpef, Ires e Iva vengano trattenuti sul territorio.

La richiesta di maggiore autonomia coincide, dunque, con la richiesta di maggiori competenze fiscali: ad emergere è il “malessere” di una delle regioni economicamente più avanzata del Paese, che mette in discussione i trasferimenti di risorse verso Roma e poi verso il Sud.

Quello che sembra accadere e che ha trovato conferma nelle interviste svolte, è che gli elementi legati alla storia, alla lingua, alla cultura e all'identità territoriale che costituiscono le radici delle rivendicazioni attuali, soprattutto in Cataluña ma per alcuni versi anche in Veneto, nel momento in cui sfociano nella crisi fiscale dello Stato, assumono il carattere della non disponibilità a redistribuire le proprie ricchezze.

La volontà indipendentista coincide, attualmente, con l'autonomia economica e la dimensione politica si lega a quella della redistribuzione fiscale.

In altre parole, il processo independentista si approfondisce quando i precedenti storici si sommano all'impatto delle misure anticrisi e quando le rivendicazioni di autonomia si scontrano con l'assenza di dialogo e con la repressione da parte del Governo.

La crisi economica, infatti, procede parallelamente ad una crisi della rappresentanza politica.

I governi centrali hanno dovuto rispondere contemporaneamente ai cresciuti bisogni sociali e alle richieste di pareggio di bilancio da parte dell'Unione Europea monetaria: questa situazione ha comportato la perdita, per il Governo, della capacità di redistribuzione della ricchezza.

Vale a dire che è venuta meno la capacità dello Stato di ricoprire il ruolo di ammortizzatore sociale, in quanto le entrate sono inferiori alle uscite che, al contrario, crescono in maniera esponenziale. (O'Connor 1973)

Avviene dunque che, "quando la crisi di distribuzione (e di redistribuzione) e la crisi fiscale si incrociano, all'interno di un determinato paese con antichi motivi di frattura come il divario tra Nord e Sud e tra Nord e "centro", si determina una condizione oggettiva in cui vengono necessariamente ridiscussi i fondamenti costituzionali e istituzionali dello Stato unitario".⁶

La crisi fiscale dello Stato si intreccia, dunque, con motivi di frattura già esistenti portando ad alimentare una nuova domanda di federalismo.

Sembra così trovare conferma l'ipotesi di questo lavoro.

L'attuale radicalizzazione della tensione tra ricentralizzazione e indipendenza/autonomia deriva, dunque, dalla contrapposizione di interessi utilitaristici delle élites politiche che mettono in atto una strategia volta ad ottenere maggiori vantaggi e privilegi sia politici sia, soprattutto, economici.

Negli ultimi dieci anni quello che si verifica è che viene adottato un nuovo modello di *nazionalismo*: laddove l'identità aveva fallito, l'economia vince e mobilita.

L'uso del referendum si è rivelato importante proprio sotto questo aspetto: non solo ha fatto emergere l'insoddisfazione dei territori verso quella che ritengono l'incapacità gestionale da parte del governo centrale, legittimando politicamente questa posizione, ma è servita anche e soprattutto per costruire un'identità comune.

E mai come oggi, ci dicono gli intervistati, si sente il bisogno di costruire identità, non solo nazionali ma anche e soprattutto locali: "viviamo in un'epoca di incertezza, e quando la

⁶ Costabile A. op.cit.

gente ha paura ha bisogno di sentirsi parte di qualcosa. Vede che hai incertezze, che c'è crisi, e l'indipendenza ti dà un obiettivo, una meta, una fine, ti fa credere che risolverà i problemi: è come una religione laica, per questo è imbattibile. Fa sì che la gente si senta parte di un gruppo, che trovi amici, trovi risposta alle proprie domande politiche, affettive, sociali.”⁷

E proprio il far leva sul bisogno di identità soprattutto in Cataluña ha sortito il risultato sperato: il movimento indipendentista ha avuto un enorme successo in termini di agitazione sociale e partecipazione popolare, mostrando una potenza indubbia.

In questo contesto, l'incertezza, la paura del futuro, la frustrazione, diventano elementi prevalenti che spingono verso la ricerca di nuove identità collettive che possiamo chiamare, citando Anderson, “comunità immaginate”.⁸

La comunità immaginata diventa, così, un luogo dove ritrovare benessere e sicurezza e, in un momento conflittuale come l'attuale, si tenta di costruirla mediante l'autogoverno.

Ci muoviamo, quindi, nel cuore dell'analisi sociologica classica della politica: ritorna il bisogno di radici, e la politica, nella sua prima definizione che risale ad Aristotele è proprio legata al termine "polis", che in greco significa la città, il territorio, la comunità dei cittadini.⁹

Si profila, da questo punto di vista, una sorta di “sovranoismo dei piccoli”,¹⁰ il cui scopo è quello di entrare nel sistema di contrattazione mondiale: è sintomatico che entrambe desiderino restare nella Unione Europea.

Con riferimento all'UE, è importante sottolineare che le rivendicazioni catalane e venete, se per certi versi presentano delle caratteristiche uniche e peculiari, si inseriscono in una tendenza più ampia rintracciabile in tutta Europa.

Guardando all'Unione Europea vediamo, infatti, che esistono molti altri casi simili tra i quali possiamo citare la Scozia, le Fiandre, la Corsica e la Baviera.

Regioni con caratteristiche diverse, ma accomunate dall'essere regioni economicamente e culturalmente importanti nei rispettivi stati nazionali.¹¹

⁷ Dichiarazioni di un deputato del Parlamento catalano.

⁸ Anderson B. *Imagined Communities*, Verso, London-New York 1991, trad. it. *Comunità immaginate*, Manifestolibri, Roma 1996.

⁹ Costabile A. *La federalizzazione degli stati unitari: una lettura sociologica*, pp 30-50 In Fantozzi P. Mirabelli M. (a cura di) *La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano*. Franco Angeli. Milano. 2017

¹⁰ Giannuli A. *Referendum in Veneto e Lombardia: un segnale da non trascurare*. www.agoravox.it 27 ottobre 2017

¹¹ Fabbrini S. *Quale strategia per comporre il puzzle dei regionalismi*. *Il Sole 24 ore*. 14 ottobre 2017. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-10-14/quale-strategia-comporre-puzzle-regionalismi-223628.shtml?uuiid=AEwgeenC>

Questa appare come un'ulteriore conferma alla nostra ipotesi: i processi di rivendicazione attuali appaiono come una ribellione dei ricchi volta ad alleggerire i vincoli della solidarietà interterritoriale mediante la messa in discussione della redistribuzione della ricchezza.

Il caso catalano e veneto, si inseriscono, dunque, in una più ampia crisi generale dello Stato che riguarda tutta l'Europa e che rende necessario interrogarsi sui percorsi da intraprendere per recuperare un equilibrio territoriale che salvaguardi l'unità dello stato.

Molto dipenderà dalla capacità delle élites di gestire la situazione che, sicuramente, non deve essere ignorata.

I governi centrali, infatti, dovrebbero cercare di concertare una soluzione che permetta di raggiungere un accordo politico in grado di risolvere l'attuale questione territoriale.

La soluzione proposta da diversi attori politici, in entrambi i Paesi, è quella di attuare una riforma veramente federale della Costituzione.

L'attuale crisi, riaccendendo la contrapposizione tra centro e autonomie, potrebbe dunque essere un'opportunità per riprendere e consolidare il discorso sul federalismo.

In questa situazione il federalismo disgregativo che, come ci dice Francesco Palermo, ha come elemento centrale l'esaltazione dell'asimmetria¹², infatti, potrebbe essere capace di integrare le esigenze di autonomia dei territori senza mettere in discussione l'unità dello Stato.

Un federalismo, dunque, che non si basi sul patto federale classico, quello che attribuisce parità a tutte le componenti dell'organizzazione federale (come da prototipo americano), ma un patto asimmetrico, "che riconosca uno status differenziato ai territori che rivendicano una nazionalità propria (nationality-based units) rispetto alle altre Regioni (regional-based units), nell'ambito di uno Stato che diviene a tutti gli effetti plurinazionale."¹³

La sfida attuale, ci dice la dottrina e ci confermano gli intervistati, è quella di elaborare un nuovo modello di struttura territoriale che permetta di bilanciare le richieste di autonomia dei territori con le necessità centralistiche, al fine di raggiungere un equilibrio tra autogoverno e governo condiviso, compatibile con la cornice unitaria del sistema.

¹² Palermo F. Catalogna: gli equivoci del referendum. palermofrancesco.wordpress.com 29/09/2017

¹³ Baldi B. Federalismo e secessionismi, in Le Istituzioni Del Federalismo, n.4 2014

BIBLIOGRAFIA

- AAVV La Bundestreue nel federalismo fiscale tedesco e la leale collaborazione nel federalismo fiscale italiano. In Teoria e storia del diritto privato. Numero 7-2014
- Agostini F. (a cura di) La Regione del Veneto a quarant'anni dalla sua istituzione. Storia, politica e diritto. Franco Angeli 2013
- Aja E. El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales. Madrid, Alianza Editorial, 1999. Segunda Edición, 2003
- Aja E. Estado autonómico y reforma federal. Alianza editorial. Madrid 2014
- Albertí Rovira E. “La evolución del federalismo hacia fórmulas cooperativas” in El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas di Eliseo Aja Madrid, Tecnos, 1985.
- Alberti Rovira E. El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 98, mayo-agosto 2013.
- Almagisti M., Riccamboni G., Forme di regolazione e capitale sociale in Veneto, in Venetica. Rivista di storia contemporanea, 2001, 4, pp. 9-62.
- Almagisti M. Subculture politiche territoriali e capitale sociale. - L'Italia e le sue Regioni 2015
- Ambrosini, G., Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale (1933), in Autonomia regionale e federalismo, Roma 1946.
- Ambrosini, G. L'ordinamento regionale, Bologna 1957
- Amoroso B., Jespersen J. Il futuro della cooperazione europea: dal centralismo alla solidarietà. Pamphlet pubblicato a Maggio 2014, in Italia e Danimarca, B. Amoroso and J. Jespersen, Europa? Den udeblevne systemkritik, København, politisk revy. Rome Castelvechi. 2014
- Anderson B. Imagined Communities, Verso, London-New York 1991, trad. it. Comunità immaginate, Manifestolibri, Roma 1996.
- Antonini L., Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale. Soluzioni di compromesso per evitare il “suicidio” dei senatori, in Federalismi.it, 2003
- Antonini L. La ‘rivoluzione’ parte dal Veneto: il federalismo a geometria variabile. Il Diritto della Regione. edizione n. 1 del 2011
- Arbós Marín X., Doctrinas constitucionales y federalismo en España. WP num. 245 Institut de Ciències Polítiques i Socials Barcelona, 2006 Pag 41
- Ariño Ortiz, Gaspar: El Estado de las autonomías: realidad política, interpretación jurídica. (Contribución al estudio de un enigma jurídico-estatal) in Acosta España R. et al.: La

- España de las autonomías. Pasado, presente y futuro. Madrid, Espasa-Calpe, 1981, 2 vols., vol. II, p. 9-117 (p. 24).
- Arroyo Gil A. Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España. Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid. Num 31 2015
 - Balaguer Callejón F, Manual de Derecho Constitucional, vol. 1, Madrid, 2007
 - Baldi B. Il federalismo fra disegno costituzionale e pratiche paracostituzionali: una comparazione tra Stati Uniti e Germania. in: Istituzioni, amministrazione, politica. Analisi istituzionale e apparati amministrativi. A cura di Luca Lanzalaco, Esi 2000.
 - Baldi B. Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee, Laterza, Bari, 2003.
 - Baldi B. Federalismo e secessionismi, in Le Istituzioni Del Federalismo, n.4 2014 pp. 963 - 984
 - Ballerini L. La teoria dei poteri impliciti. Rivista In storia. N. 81 - Settembre 2014 (CXII)
 - Baños A. La rebelión catalana. Roca editorial. Barcelona 2014
 - Bassani L. Stati e Costituzione: il federalismo autentico di John C. Calhoun (1782-1850). Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali Eunomia IV n.s. (2015), n. 1, 291-318
 - Bassetti C. Devoluzione e sovranismo. Studi di caso in Europa: la Catalogna e la Scozia. Tesi di dottorato. Uniroma1. 2013
 - Beggato E. 1866. La grande truffa. Il plebiscito di annessione del Veneto all'Italia. Editrice Veneta. 2016
 - Bel Germà. Anatomía de un desencuentro. La Cataluña que es y la España que no pudo ser. Imago Mundi. Barcelona 2013
 - Bello V. Santacreu O. (a cura di) Per comparare la crisi europea oggi: scenari di mutamento sociale e politico in Italia e in Spagna . Società mutamento politica. Rivista italiana di sociologia Vol. 6, N. 11 • 2015
 - Beran A. Plebiscit in razmejitev v Benečiji (1866 e 1867) (Il plebiscito e la definizione dei confini nel Veneto, 1866 e 1867 – The plebiscite and the definitions of the borders of Venetia, 1866 and 1867), 1979
 - Bianchi C. La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze. Lezioni Lincee di Economia 2011
 - Bianchi C. Lehman Brothers: Le cause della bancarotta su www.progressistilombardi.org del 22/07/2016
 - Bifulco R. Le Regioni, ed il Mulino, Bologna 2004

- Bilancia F. Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi. *Federalismi.it* n.26/2016
- Biorcio R. La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo, Laterza, Roma-Bari 2010
- Blanco Valdès R. La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile. In *federalismi.it* 2008
- Blanco Valdès R. El laberinto territorial español. Alianza. Madrid. 2014
- Borrell J. Las cuentas y los cuentos de la independencia. La catarata. 2015
- Boudon R. Effetti “perversi” dell’azione sociale. Feltrinelli 19981
- Buchanan J.M. Federalism and Fiscal Equity *The American Economic Review* -Vol. 40, No. 4 Sep., 1950
- Buchanan A. Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político. Editorial planeta, Arel, Barcelona 2013;
- Burgueño J. Caffè per tutti: l’autonomia diffusa minaccia lo Stato, *Limes*, n. 4 p 125-132. 2012
- Caglio Y Conde J. Tres maneras de entender el federalismo. Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo xix, Madrid: Biblioteca Nueva, 2014, 253 pp.
- Caglio Y Conde, J. La crisis del modelo de Estado en España y la reforma federal Dossier «La crise en Espagne : dimensions politique et économique » 2015
- Calhoun J. C., Discorso sul governo e sulla Costituzione degli Stati Uniti, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma 1986
- Calhoun, J.C. South Carolina Exposition (Rough Draft), November 1828, in *The Papers of John C. Calhoun*, edited by W.E. Hemphill - R.L. Meriwether - C.N. Wilson, 28 vols., Columbia, University of South Carolina Press, 1959-2003, vol. X, pp. 442-443.
- Caravita B. Il pendolo del federalismo, in *federalismi.it*, n. 5 del 2004.
- Carrillo M. Crisis y centralización del Estado. Para reducir el déficit se están limitando las competencias autonómicas. 11 Mar 2014 su *El País*
- Carmona Contreras A. El Decreto-Ley en tiempos de crisis. *Revista catalana de dret públic*, núm 47, 2013
- Cavallini E. L’indipendentismo catalano: un fenomeno di lunga durata. *Dialoghi Mediterranei*, n.16, novembre 2015
- CCN. Ofensiva Recentralitzadora: Mesures contra l’estímul de l’activitat econòmica. *Cercle catala de negocis* . Settembre 2014

- Cirulli A. Da Zapatero a Rajoy. Elezioni, indignados e crisi multilivello in Spagna. Rivista di Studi Politici - S. Pio V Anno XXIV - Aprile/Giugno 2012
- Claret J. Santirso M. La construcción del catalanismo. Historia de un afán político. Madrid Los Libros de la Catarata. 2014
- Clavero Arévalo, M La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las autonomías , Revista de Estudios Regionales, n. 44, 1996, pp. 33-46
- Cocco U. Progetto Nordest “Brevi Cenni” pubblicato il 4 ottobre 2008 su <https://umbe62.wordpress.com/2008/10/04/progetto-nordest-brevi-cenni/>
- Coll J; Fernández D. A favor de España y del catalanismo. Edhasa. Barcelona 2010
- Colomè G. Units En La Diversitat Su federalistes d' esquerres 8 aprile 2014.
- Costabile A. La federalizzazione degli stati unitari: una lettura sociologica. pp 30-50 In Fantozzi P. Mirabelli M. (a cura di) La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano. Franco Angeli. Milano. 2017
- D'Atena A. L'Italia verso il federalismo. Giuffrè editore. Milano 2001
- D'Atena A. Intervento, in Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Berti G.- De Martin G.C. (a cura), Luiss, Roma 2002,
- De Cabo Martin C. La crisis del Estado Social. Barcellona. PPU. 1986
- De Franciscis M.E. Il Federalismo Duale. In lezioni Diritto Pubblico Americano e Comparato, Università degli studi di Napoli Federico II. 2010
- De la Fuente L. La España de las autonomías Rev. Razón Española, nº 95-1999
- De la Fuente A. La cuestión catalana, ii: balanzas fiscales y tratamiento fiscal de Cataluña. Instituto de estudios economicos. 2014
- De la Granja J Beramendi J; Anguera P. La España de los nacionalismos y las autonomías. Madrid: Síntesis 2001
- De Marco E. Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma. Rivista AIC N°: 2/2015
- De Otto, L. Sobre la verdadera naturaleza del Estado de las autonomías y la relación entre la Constitución y los Estatutos” In Estudios sobre derecho estatal y autonómico. Madrid, Civitas, 1986
- De Vergottini G., Stato federale, voce in Enc. del Diritto, Milano, 1990, vol. XLIII, 831 ss.
- De Vergottini G., Stati federali e Stati regionali, in AA.VV. (a cura di S. Gambino), Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze, Rimini, 1998

- De Vergottini G. L'attualità del modello federale. Rivista di Studi Politici Internazionali. Vol. 65, No. 1 (257) (Gennaio-Marzo 1998), pp. 3-22
- D'Ignazio G. Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto Giuffrè. 2007
- Diamanti I. La Lega, imprenditore politico della crisi. Origini, crescita e successo delle leghe autonomiste in Italia. Meridiana n 16. 1993.
- Diamanti, I. Bianco, rosso, verde... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica. Bologna: Il Mulino. 2003
- Diamanti I. Referendum, un ri-sentimento fondato sugli interessi e sul territorio. Il Gazzettino, 18.10.2017
- Diamond M., The Ends of Federalism, in The Federal Polity, edited by D.J.
- Di Porto V. I decreti legge tra crisi economica e affievolimento delle patologie. Osservatorio sulle fonti. fasc. 3/2016
- Elazar, Philadelphia, Center for the Study of Federalism, 1974
- Eisenstadt S.N. Civiltà comparate, Liguori, Napoli 1990
- Elazar D.J., Idee e forme del federalismo, Edizioni di Comunità, Milano, 1995 (ed. or. 1987)
- Embid Irujo A. El derecho de la crisis economica. Prensas universitarias de Zaragoza. Zaragoza 2009
- Embid Irujo A. La constitucionalizacion de la crisis economica- Iustel. Zaragoza 2012
- Embid Irujo A. El Derecho Público de la crisis económica pp. 21 ss. In Blasco Esteve, A. (a cura di): El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo, INAP, Madrid, 2012.
- Esteve Pardo J. La nueva relación entre estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis. Marcial Pons- Madrid 2013
- Fabbrini S. Quale strategia per comporre il puzzle dei regionalismi. L'Editoriale. Il Sole 24 ore. 14 ottobre 2017
- Falcone S. Il federalismo in Germania. Un sistema esecutivo, unitario, cooperativo. Storicamente. 5 . 2009
- Fantozzi P. Politica e regolazione sociale, in Costabile A., Fantozzi P. e Turi P., (a cura di,) Manuale di Sociologia Politica, Carocci, Roma 2006
- Fantozzi P. Mirabelli M. (a cura di). La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano. Franco Angeli. Milano. 2017

- Fasone C. Il tentativo secessionista all'italiana e la semi indifferenza della politica Nazionale. In Diritti comparati 3 .2015
- Floridia A. Le subculture politiche territoriali in Italia: epilogo o mutamento? Paper presentato al convegno Sisp 2010
- Friedrich J.C., Trends of federalism in theory and practice. London, Pal Mall Press,1968
- Friedrich, C., L'uomo, la comunità, l'ordine politico, Bologna, 2002.
- Frosina L. Le elezioni politiche e catalane del 2015: due terremoti elettorali e l'inizio di una complessa fase politico-costituzionale. Cronache costituzionali dall'estero maggio-agosto 2015 Nomos 3-2015
- Galán Galán A. Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada. Istituzioni Del Federalismo 1.2013
- Gallo F. Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio Accademia dei Lincei 2005
- Gambini A. Pignatti M. L'europa e la crisi economica globale. Panorama 2013
- Gambino S. Riorganizzazione territoriale dello stato e principio di sussidiarietà tra riforme costituzionali e legislative. Il caso italiano in prospettiva comparatistica. Federalismi .it 31 maggio 2006
- Gambino S. Regionalismi e statuti: le riforme in Spagna e in Italia. Giuffrè 2008
- García Guerrero J.L. lo stato autonomico, evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni statuti. In federalismi.it n. 18/2008
- Gardini G. Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità. Istituzioni del federalismo. 1/2.2010.
- Gardini G. Editoriale Le autonomie ai tempi della crisi in Istituzioni del federalismo n. 3.2011
- Gardini G. Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi. Istituzioni del federalismo – n.1 -2013
- Gargano R. Il federalismo a tutti i livelli. In www.thefederalist.eu. anno LII,2010 numero 2, pag 149
- Gatto S. Italia e Spagna: destini paralleli? Ebook per Lo spazio della politica. 2012
- Gentilini A. Regioni ed enti locali nella "legislazione della crisi": uno sguardo di sintesi in www.issirfa.cnr.it > studi e interventi – ISSN 2240-7405 Febbraio 2013
- Ghisalberti C. Storia costituzionale d'Italia: 1848-1948, Laterza, 1991
- Giannuli A. Referendum in Veneto e Lombardia: un segnale da non trascurare. www.agoravox.it 27 ottobre 2017
- Giordano M. La nuova governance fiscale . Rivista Corte dei Conti Novembre 2012

- Girón Reguera E. Esperienza e prospettive del regionalismo in Spagna. Centro di ricerca sui sistemi Costituzionali comparati. 2005
- González Calleja E. La España de Primo de Rivera: la modernización autoritaria 1923-1930. Alianza Editorial, 2005 .
- González I Vilalta. Subsidiaridad, contradicciones nacionalistas Y relaciones del sistema político catalán. Con el español (1931-1936): cuatro sesiones del Parlamento autónomo. Hispania. Revista Española de Historia, 2006, vol. LXVI, num. 224, settembre-dicembre.
- Groppi T. L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima? In Federalismi. 21 febbraio 2007
- Haberle P. Comparacion constitucional y cultural de los modelos federales. ReDCE, n°8, 2007
- Homs F. Mas se enroca en la independencia y rechaza la reforma Constitucional. El Pais Cataluña –17/08/2015
- Jori, F. Dalla Liga alla Lega. Storia, movimenti, protagonisti. Venezia: Marsilio Editori. (2009).
- Juan j. Linz. De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías. La España de las Autonomías, ed. Fernando Fernández Rodríguez. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. 1985
- Keating M. Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process. Routledge,2015
- Levi L.,Montani G., Rossolillo F. Tre introduzioni al federalismo. Guida. 2005
- Lijphart, A., Typologies of democratic systems, in "Comparative political studies", 1968, I, pp. 3-44.
- Lynch, P., Minority Nationalism and European Integration, Cardiff, University of Wales Press, 1996.
- Maccabiani N. Il capo dello stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del paese. Rivista AIC N° 1/2012
- Mancarella M. La pubblica amministrazione tra management, egovernment e federalismo. Tangram Ediz. Scientifiche, 2011
- Mancini S. "Costituzionalismo, federalismo e secessione" in Istituzioni del federalismo 4.2014
- Mangiameli S. Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo. Milano. Giuffrè-2013
- Mariucci L. I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare. Le Istituzioni del Federalismo 1.2001

- Martines T. Diritto costituzionale. Giuffrè. 2015
- Martinico G. Le Implicazioni Costituzionali della Crisi. Una Rassegna della Letteratura. In Federalismi.it Focus - Numero speciale 26/2016 n. 0
- Mastromarino A. Europea à rebours: integrazione e processi di secessione in Europa” - Centro Studi sul Federalismo – 2014
- Matteoda F. La crisi finanziaria ed economica mondiale (2008 - 2015). <http://www.uciimtorino.it/> 2015
- Mayayo A. El catalanismo: lo que el viento se llevó. El diario .es del 30/09/2015
- Medina Ortega M. El derecho de secesión en la Unión Europea. Fundación Alfonso Martín Escudero, Marcial Pons, Madrid 2014
- Montanari A. Modelli di Federalismo in Europa. In Fantozzi P. Mirabelli M. (a cura di).La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano. Franco Angeli. Milano. 2017
- Montani G, Il federalismo, l’Europa e il mondo. Un pensiero politico per unire l’Europa e per unire il mondo, Lacaíta Editore, Roma, 1999.
- Morandi C. Federalismo. In Enciclopedia Italiana. 1932
- Morales S. – Serrano I. Autodeterminación en contextos democráticos: el Reino Unido y España. In Cagiao y Conde J. – Martin V. (eds.), Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán, Le Manuscrit, Paris, pp. 189-232. 2015
- Morlino L. Governo tecnico e cittadini in Italia. Fondazione Bruno Visentini 2012
- Mortati C, Istituzioni di diritto pubblico, Padova 1957, vol. II, pp. 801-802, e 1976⁹, vol. II, p. 1514
- Munoz Machado, S. Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1979
- O ’Connor J. La crisi fiscale dello Stato- Piccola Biblioteca Einaudi 1973 (ed 1979)
- Olivetti M. Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionale in italia. Cuestiones constitucionales no.18 México ene./jun. 2008
- Openpolis. Il Governo al tempo della crisi. Gli Esecutivi Berlusconi, Monti, Letta, Renzi a confronto. Numero 2 | Febbraio 2015 pag 3
- Orsina P. (a cura di) Storia delle destre nell’Italia Repubblicana. Rubbettino Editore, 2014
- Pace A. Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi. Speciale legge elettorale in www.libertàegiustizia.it. 25/02/2016
- Palermo F. Catalogna: gli equivoci del referendum. palermofrancesco.wordpress.com 29/09/2017

- Pérez-Díaz V. Europa ante una crisis global. Gota a Gota. Madrid 2012
- Perulli P. Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione in Stato e Mercato n. 90, dicembre 2010
- Piperata G. I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?. Istituzioni del federalismo 3.2012
- Pirillo M. Brochure informativa, Il ruolo dell'Unione Europea tra la crisi economica attuale e le prospettive future. www.mariopirillo.eu
- Pennella, G. Federalismo fiscale a geometria variabile, in Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, suppl fasc.1, 2012 p 48- 65
- Poggi G. Potere politico e potere economico, in Eredità del Novecento, Treccani, Roma 2000
- Polanyi K. "La grande trasformazione". Le origini economiche e politiche della nostra epoca. Biblioteca Einaudi (1944) ed. 1974
- Pont A. Escucha, Sefarad. Los motivos que llevaron a la independencia de Cataluña. Ediciones invisibles. Barcelona 2013
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Governo al tempo della crisi. Gli Esecutivi Berlusconi, Monti, Letta, Renzi a confronto Numero 2 | Febbraio 2015
- Ragionieri E. Politica e amministrazione nello Stato unitario Fondazione Istituto Gramsci. Anno 1, No. 3 (Apr. - Jun., 1960), pp. 472-512
- Ramon Montero J. Vent'anni di elezioni democratiche in spagna. (1977-1996) in Quaderni dell'Osservatorio Elettorale, 36, 1996, pp. 75-129.
- Reho F. Dottrine federaliste nell'integrazione europea: una rilettura critica per l'oggi. Istituto Pio V. Anno XXIX - gen/mar 2017
- Ricolfi L. Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale Editore: Guerini e Associati. 2010
- Rodríguez De Santiago J. Velasco Caballero F..Limites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 . Revista Española de Derecho Constitucional Año 19. Núm. 55. Gennaio- aprile 1999
- Rolla G. Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni, Milano, 1979.
- Rolla G. La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola. Le Istituzioni del Federalismo 5.2005
- Rolla G. L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali, Milano, 2008

- Rolla G. L'evoluzione del principio unitario dall'unificazione alla repubblica. Quaderni regionali. 2011.volume 30. Fascicolo 3. Pagg 913- 933
- Rotelli E. A cura di. Dal regionalismo alle regioni. Milano 1973.
- Ruiz-Huerta Carbonell J. ; Benyakhlef Domínguez M; Vizán Rodríguez C. Las comunidades autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas. in El estado de las autonomías en 2009: temas monográficos . IDP Barcelona
- Russo A. M. Il federo-regionalismo asimmetrico tra Spagna e Belgio: differenzazione e uniformità nel framework europeo". In Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto. Italia, Spagna, Germania, Belgio, Portogallo e Francia. D'Ignazio G. (a cura di), Milano. Giuffrè, 2007, pp. 199-239.
- Russo A.M. Pluralismo territoriale e integrazione europea. Asimmetria e relazionalità nello stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia), Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 1-292.
- Saccà F. (a cura di) Culture politiche, democrazia e rappresentanza. FrancoAngeli, 2014
- Sarcioni M. Le misure anticrisi in Italia. Italia lavoro. Su www.anpalservizi.it
- Scarazzini A. Dal patto EuroPlus al "six pack": come il 2011 ha cambiato la governance economica nell'Unione Europea. Osservatorio di politica internazionale. 2011
- Segatori R. Le debolezze identitarie del regionalismo italiano. In Istituzioni del federalismo. N 5/6 2010. Pagg 435- 467
- Segatori R. Sintomi populisti nella crisi italiana. In Saccà F (a cura di) Culture politiche e mutamento nelle società complesse. FrancoAngeli 2015 pag 125 ss
- Solozabal J. (Ed.) La reforma federal. España y sus siete espejos. Biblioteca Nueva , Madrid 2014
- Stepan A. Democrazia e federalismo. Un'analisi comparata, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 1, 1998, pp. 5-53.
- Sterpa A. Il pendolo del "federalismo all'italiana" e la proposta di riforma costituzionale del Governo Renzi. REAF núm. 22, octubre 2015
- Sturzo L., La Regione nella Nazione, Bologna, Zanichelli, 1974
- Tomasutti M. La Venezia del 1866 : tra biopotere italiano e Plebiscito d'annessione. Raixe Venete 2017
- Tornos J. La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Istituzioni del federalismo 1.2011

- Trabucco D. La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia. Amministrazione in cammino. 5 2014
- Trigilia C., 1986, Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa, Il Mulino, Bologna.
- Trujillo G. Federalismo y Regionalismo en la Constitucion espanola de 1978: El Estado federo- regional. En Centro de Estudios Constitucionales (CEC), Madrid, 1979
- Tubertini C. La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello? Istituzioni del federalismo 3.2012
- Urwin D. W. Centro e periferia, lemma in Enciclopedia delle scienze sociali, I° vol., Treccani, Roma. 1991
- Valentini F. L'introduzione del "pareggio di bilancio" in costituzione: le conseguenze sulla sovranità finanziaria dello stato e sulla tutela dei diritti sociali. In Diritto.it 26 aprile 2016
- Vandelli L. Regionalismo. Voce in Enciclopedia delle scienze sociali. Treccani.1997
- Ventura S. (a cura di), Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa, il Mulino, Bologna, 2008
- Verola N. L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali Aspenia, n. 50/2010.
- Vidal Folch X.¿Cataluña independiente?"Fundación Alternativas, Zurbano 2013
- Villar Rojas F. Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Revista El Cronista n.º 46 (Iustel 2014).
- Virga P. Diritto Costituzionale. Giuffrè 1979
- Vitale E. Federalismo per unire, federalismo per dividere in Quale federalismo? Giappichelli Editore. 2013
- Viver-Pi-Sunyer, C.; Martin-Alonso, G. El proceso de recentralización del Estado de las autonomías. En Informe IEB sobre Federalismo Fiscal.Institut d'Economia de Barcelona. 2013
- Volpe L. Poli M. Rappresentanza politica e "situazioni di eccezione": i governi di "grossa coalizione". Nomos 3.2012
- Volpi M., Le forme di Stato, in Morbidelli G,.Pegoraro L,.Reposo A,.Volpi M (a cura di) Diritto costituzionale italiano e comparato, Bologna,1995
- Ziblatt D. Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism, Princeton University Press, Princeton 2006.

- Zulianello M. Dalla Questione Settentrionale alla Questione Veneta? L'Evoluzione del Venetismo e il Referendum sull'Indipendenza del 2014. Paper presentato in occasione della Sisp 2014
- Weber M. Economia e Società, V voll. , Edizioni di Comunità, Torino. 1999

Siti consultati

- ancitalia.org
- www.beppegrillo.it
- blogs.elconfidencial.com
- blog.plebiscito.eu
- www.boe.es
- www.catalangovernment.eu
- www.ccaa.elpais.com
- www.ceo.gencat.cat
- www.cgiamestre.com
- www.cis.es
- www.csfederalismo.it
- www.consiglioveneto.it
- www.corriere.it
- www.corrieredelveneto.corriere.it
- www.demos.it
- www.diritticomparati.it
- www.elpais.com
- www.eapn.es
- www.europapress.es
- www.fnff.es
- www.fundacionfaes.org
- Gencat.cat
- hemeroteca.abc.es
- www.infoelectoral.mir.es
- www.ilblogdellestelle.it
- www.ilfattoquotidiano.it
- www.ilgazzettino.it

- www.ilgiornale.it
- www.ilsole24ore.com
- www.la-moncloa.es
- www.lavitadelpopolo.it
- www.liberoquotidiano.it
- www.mattinopadova.gelocal.it
- www.minhap.gob.es
- Ministero degli interni
- www.Participa2014.cat
- www.Partitodemocratico.it
- www.pdlombardia.it
- <http://www.realinstitutoelcano.org>
- www.regione.veneto.it
- www.repubblica.it
- www.riformeistituzionali.gov.it
- www.senato.it
- www.socialistes.cat
- www.trevisotoday.it

RINGRAZIAMENTI

Nel mio percorso di dottorato, un'esperienza intensa e dirompente, ho avuto la fortuna di incontrare una lunga serie di persone che, in un modo o nell'altro, mi hanno donato aiuto e supporto.

In primo luogo, un ringraziamento particolare è per il mio tutor, il professor Pietro Fantozzi, che con la sua guida e i suoi consigli mi ha accompagnata durante tutto questo percorso, con una pazienza e una cura quasi paterna. Lo ringrazio, inoltre, per avermi spronata ad entrare in contatto e confrontarmi con la dimensione internazionale della ricerca.

Allo stesso modo voglio ringraziare la Prof.ssa Anna Margherita Russo, la miglior docente e amica che si possa desiderare che, sempre credendo nelle mie potenzialità, mi ha presa per mano e mi ha dato gli strumenti e la volontà di spiegare le ali, accompagnandomi passo dopo passo nel mondo della ricerca e aiutandomi a creare legami con nuove persone e nuovi luoghi.

Meritano un ringraziamento speciale il Centro de Estudios Políticos y Consitucionales di Madrid, ed in particolare il direttore generale Benigno Pendás Garcia e la vicedirettrice Isabel Wences Simón che hanno accettato che svolgessi al CEPC un periodo di ricerca di sei mesi mettendomi a disposizione la struttura e il loro aiuto; e l' Instituto de Ciencias Políticas y Sociales di Barcellona dove, grazie alla disponibilità del direttore Joan Marcet i Morera, ho potuto svolgere un mese di ricerca, e grazie alla presenza e all'aiuto della prof.ssa Montserrat Baras Gómez, della sig.ra Mercè Sala i Martínez e della sig.ra Montserrat Porroche Olagüe mi sono sentita seguita ed accolta come in una famiglia.

La ricerca non sarebbe stata possibile, inoltre, senza la disponibilità di molti parlamentari, in Italia e in Spagna, che si sono appassionati al mio progetto di ricerca, lasciandosi intervistare sacrificando ore del loro tempo.

Ringrazio i miei "compagni di viaggio", i dottorandi del XXVII° ciclo della scuola di dottorato Andre Gunder Frank: Dino, Gianfranco, Giuseppe, Diego, Filippo, Rossella, Carmela, Consuelo e in particolare Valentina con la quale è nata una sincera e profonda

amicizia, rafforzata dalla comune esperienza spagnola che ci ha visto crescere culturalmente e umanamente.

I ringraziamenti, ovviamente, non fanno riferimento solo al mondo universitario.

Un sincero grazie alla mia cara amica Claudia che mi è sempre stata vicina durante tutto questo periodo, condividendo con me ogni momento di gioia e sconforto, da un punto di vista accademico ma anche e soprattutto umano.

Non posso non ringraziare i miei genitori, che mi hanno sempre supportato e sopportato in ogni scelta, che hanno sempre creduto in me, che mi hanno sempre spronato ad andare avanti e a non mollare e non hanno mai mancato di darmi amore, attenzione e fiducia.

Grazie a mia sorella, la mia migliore amica per la vita, per tutto il bene che ci vogliamo. Non c'è bisogno di tante parole, il nostro sarà sempre un legame unico e speciale che ci accompagnerà per tutta la vita.

Un debito infinito di riconoscenza è quello che ho nei confronti di Giacomo, mio marito, il mio miglior amico, il mio pezzo di cuore. Non ci sono parole sufficienti per dirti quanto ti sono grata per tutto quello che hai fatto e fai per me. Per avermi sempre appoggiata, spronata e consigliata. Per non aver lasciato che mollassi. Per aver sopportato i mesi di lontananza, le giornate passate al computer o in università a studiare, i viaggi per i convegni.

Per essere sempre presente nella mia vita, in ogni momento, in ogni istante, a darmi forza e amore, con una parola, un sorriso, un bacio.

E soprattutto, grazie per avermi donato ciò che di più prezioso esiste al mondo, per avermi resa mamma.

La nostra piccolina che durante la stesura di questa tesi mi ha fatto compagnia, prima scalciando nella mia pancia e poi tra le mie braccia riempiendo il mio cuore di felicità e di amore.

Il giorno della discussione sarà con noi, farà il tifo per me e quando sarà più grande, le faremo leggere queste righe per farle capire quanto già l'amassimo.

Questa tesi è per te, mia piccola immensa Gioia.