

DOTTORATO DI RICERCA IN STORIA DELL'EUROPA

COORDINATORE Prof. Antonello Folco BIAGINI

**DEVOLUZIONE E SOVRANISMO. STUDI DI CASO IN
EUROPA:
LA CATALOGNA E LA SCOZIA**

Tesi di Dottorato

Dipartimento di Scienze Politiche

Relatore: Prof. Andrea CARTENY

Candidata: Caterina BASSETTI

XXVI CICLO

INDICE

Introduzione:..... >> 5

Capitolo I

Stati, Nazioni e Nazionalismi in UE

1.1 Neo-regionalismo e integrazione europea >> 11

1.2 Nazioni e nazionalismi: gli approcci teorici..... >> 22

Capitolo II

Due casi di studio a confronto: la Catalogna e la Scozia

2.1 Il dibattito sull'origine della nazione e del nazionalismo in

Catalogna e in Scozia: una panoramica..... >> 44

2.2 Il nazionalismo Catalano

2.2.1 Le origini del nazionalismo catalano..... >> 48

2.2.2 Dai "Bases de Manresa" alla dittatura franchista..... >> 61

2.2.3 Il Catalanismo durante gli anni della dittatura..... >> 66

2.2.4 Gli elementi distintivi del Catalanismo..... >> 71

2.3 Il nazionalismo scozzese

2.3.1 Le origini del nazionalismo scozzese tra leggenda e realtà... >> 76

2.3.2 Dalla Dichiarazione di Arbroath alle rivolte giacobite..... >> 78

2.3.3 L'Act of Union del 1707 e il dibattito sull'origine della
nazione scozzese..... >> 83

2.3.4 Lo sviluppo industriale, la nascita dello SNP e la rinascita del nazionalismo scozzese.....	>>	94
2.3.5 Gli elementi distintivi del nazionalismo scozzese.....	>>	98
2.4 I due nazionalismi a confronto.....	>>	106

Capitolo III

Regionalismo tra federalismo asimmetrico e devolution

3.1 Il federalismo asimmetrico spagnolo: la previsione costituzionale del 1978 e il sistema delle Comunità Autonome.....	>>	115
3.2 La Comunità Autonoma Catalana: lo Statuto del 2006 e le competenze della Generalitat.....	>>	127
3.3 Il regionalismo britannico e la devolution scozzese.....	>>	151
3.4 Le competenze di Holyrood.....	>>	164

Capitolo IV

Nazionalismi e devoluzione nel processo di integrazione europea

4.1 La politica regionale comunitaria.....	>>	172
4.2 Venti di indipendenza in Europa.....	>>	200

Conclusioni..... >> 214

Bibliografia..... >> 222

Introduzione

A nove mesi dallo svolgimento del referendum sull'indipendenza della Scozia la questione dei nazionalismi periferici in Europa torna a collocarsi al centro del dibattito sul futuro dell'Unione Europea. L'esito della consultazione popolare del prossimo 18 settembre potrebbe, infatti, decretare la comparsa di un nuovo stato, nato dalla pacifica e consensuale separazione della Scozia dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. Una simile ipotesi non ha precedenti nella storia dell'Unione e le sue conseguenze potrebbero incidere in maniera significativa sull'intero scenario europeo. Altre "Nazioni senza Stato" guardano con particolare attenzione al processo indipendentista scozzese, scorgendovi un potenziale modello per giungere all'indipendenza attraverso un processo democratico e pacifico in cui il volere del popolo si possa esprimere liberamente.

La naturale opposizione dei governi centrali alle spinte separatiste interne ha portato molti movimenti regionalisti ad impugnare la bandiera dell'europesismo, nel tentativo di bypassare le barriere statali. Si è parlato a tal proposito di crisi della rappresentanza territoriale premessa per la formulazione della "bypass-theory of regionalism", che vedrebbe appunto le regioni sempre più orientate ad aggirare i rispettivi governi centrali per raggiungere i propri obiettivi politici a livello europeo, creando dei legami diretti con l'Ue e le sue istituzioni. È stato così spiegato il fenomeno paradossale delle minoranze nazionali,

tradizionalmente protezioniste, divenute negli anni, accese sostenitrici dell'integrazione europea.

Anche alla luce di simili riflessioni vanno collocate le formule filo-europeiste adottate negli ultimi anni da alcuni movimenti indipendentisti. Basti pensare alla Scozia, che ha fatto suo il motto "Independence in Europe" e al movimento nazionalista catalano, che si è riunito nella grande manifestazione dell'11 settembre al grido di "Catalunya, nou estat d'Europa".

Non è un caso che un importante supporto all'Unione Europea sia giunto negli ultimi anni proprio dai nazionalismi minoritari o dalle regioni con forte identità, nel tentativo di trovare sostegno alle proprie rivendicazioni e raggiungere dunque obiettivi di natura politica e istituzionale a livello Europeo. Un terzo approccio, quello della *governance* multilivello, si è fatto strada nel tentativo di prendere le distanze dalla dicotomia Stato-UE, individuando nell'attore regionale un elemento indispensabile per la democrazia e l'autodeterminazione.

Di recente si è tornato a parlare con rinnovata attenzione di neo-regionalismo, con riferimento alla duplice tendenza che interessa da un lato il processo d'integrazione europea e, dall'altro, la necessità di una sempre maggior razionalizzazione politico-amministrativa da parte degli Stati, che a tal fine procedono ad una assegnazione di competenze e funzioni in capo alle regioni. Questo processo ha interessato sia quei paesi a struttura decentrata e federale, sia quelle realtà ancorate al modello unitario.

Se è vero che una "Europa delle Regioni" appare un obiettivo ancora lontano, è ragionevole affermare che è in atto un reciproco

rafforzamento dei processi di integrazione europea e devoluzione regionale.

Il neo regionalismo che ha interessato negli ultimi anni gli Stati membri dell'Unione Europea ha stimolato una sempre maggior partecipazione degli enti sub-statali, sia per quanto concerne l'attuazione delle politiche comunitarie al livello regionale e locale, sia nel processo di *policy making* europea. L'Ue ha rappresentato una nuova cornice ideale per la definizione di forme di nazionalismo civico, aperte all'integrazione territoriale all'interno della dimensione multilivello della politica europea.

Se è vero che il fenomeno dei nazionalismi in Europa ha ricevuto nuovo slancio, grazie anche al processo di integrazione europea, non si deve tuttavia dimenticare che l'identità nazionale di alcune popolazioni ha radici molto lontane e poggia sulla condivisione di uno specifico universo di valori, simboli, miti e tradizioni. Un comune bagaglio storico, culturale, religioso e linguistico rappresenta la base per le rivendicazioni culturali di questi nazionalismi che spesso acquisiscono una vera e propria dimensione politica e civile. La crisi dello Stato come unico centro del potere politico ha poi consentito alla dimensione regionale e locale di riacquistare valore, in risposta al bisogno di un richiamo ad un'identità dai confini più limitati.

Ciò premesso, il presente lavoro - suddiviso in quattro capitoli - si prefigge di fornire una ricostruzione storica e un'analisi critica dei processi di integrazione europea, regionalizzazione e devoluzione alla luce del percorso di emancipazione nazionale compiuto da due storici nazionalismi europei. La spinta independentista dei movimenti

nazionalisti catalano e scozzese riaccende il dibattito sulla mai sopita questione dei nazionalismi in Europa e mette in discussione il modello di Stato centralizzato, culturalmente omogeneo e territorialmente definito. È nel mancato raccordo del processo di *nation building* rispetto a quello di *state building* che è possibile scorgere l'origine di una distinta identità, radicata su uno specifico territorio dove i confini della nazione non coincidono con le frontiere dello Stato.

Il primo capitolo affronterà il tema delle nuove forme di neo regionalismo e del loro evolversi all'interno del processo di integrazione europea. Europeizzazione e regionalizzazione rappresentano due aspetti di uno stesso processo che è teso a sfidare l'esclusività del modello di Stato-Nazionale di stampo occidentale affermatosi in Europa a partire dalla fine del XVIII secolo. L'analisi delle trasformazioni che hanno interessato i movimenti nazionalisti non può prescindere dall'approfondimento delle diverse correnti interpretative del fenomeno delle nazioni e dei nazionalismi. La linea di demarcazione che contraddistingue i diversi approcci teorici è strettamente legata all'interpretazione del ruolo attribuito al passato, che permette di identificare due grandi tendenze. Da una parte gli studiosi che considerano la nazione un fenomeno antico e, dall'altra, coloro che ne sostengono l'assoluta modernità.

Si avrà quindi modo di approfondire nel secondo capitolo l'origine dei due nazionalismi, attraverso un approccio teso a evidenziare quelli che sono i momenti storici fondamentali nella costruzione del moderno pensiero politico catalano e scozzese. La contrapposizione esistente sul piano teorico si traspone nel terreno della particolarità storica, dove

resta accesa la disputa sull'esistenza o meno di criteri oggettivi grazie ai quali sia possibile distinguere la nazione dalle semplici organizzazioni politico-territoriali preesistenti.

Ripercorrere le tappe essenziali della costruzione di una coscienza nazionale collettiva in Catalogna e in Scozia significa rintracciare quegli elementi specifici su cui l'identità di questi due popoli si è forgiata nel corso dei secoli. La storia dei due nazionalismi è strettamente intrecciata alla storia dei rispettivi "host states" e la relazione che li lega alla realtà statale di cui sono parte è piuttosto complessa, tanto da far apparire superficiale un'analisi che ne evidenzia esclusivamente l'elemento conflittuale. A riprova di ciò, un'interessante suggestione è offerta dallo studio di una "dual identity" riscontrabile per ognuna di queste forme di nazionalismo. I due movimenti nazionali verranno quindi analizzati in chiave comparativa per poterne scorgere gli aspetti specifici e gli elementi analogici all'interno della comune cornice europea.

In un'ottica multidisciplinare - tesa ad approfondire il tema oggetto della ricerca nelle sue molteplici sfaccettature - il terzo capitolo esaminerà, sotto un profilo squisitamente giuridico, la struttura del sistema normativo e costituzionale spagnolo e britannico. Ad una introduzione generale che mira a fornire gli elementi essenziali dei due sistemi giuridici e costituzionali, seguirà un approfondimento delle funzioni e delle competenze attribuite alla *Generalitat* e al Governo scozzese per tracciarne attuali tendenze e orizzonti futuri.

Nel quarto ed ultimo capitolo verrà ripercorsa la storia della politica regionale europea con particolare riferimento al processo di

istituzionalizzazione delle regioni e alla promozione di nuove forme di cooperazione interregionale. La valorizzazione delle identità regionali assieme allo sviluppo di una attiva politica regionale hanno l'obiettivo di realizzare una maggior coesione sociale e una migliore gestione del territorio, in applicazione del principio di sussidiarietà. In conclusione, verranno illustrate le questioni giuridiche e politico-istituzionali sottese al referendum per l'indipendenza scozzese del 2014. Nell'eventualità di un esito positivo per i sostenitori dell'indipendenza, i nazionalisti hanno ipotizzato che l'ammissione della Scozia all'Ue avvenga "internamente", ossia attraverso la procedura prevista dall'articolo 48 del Trattato sull'Unione Europea, che prevede la possibilità per il governo di uno Stato membro di proporre delle modifiche ai trattati. Questa soluzione non sembra riscontrare l'approvazione di Bruxelles né tanto meno quella di alcuni paesi membri, tra cui spicca in particolare la posizione del governo spagnolo.

Indipendentemente dall'esito tutt'altro che scontato dell'appuntamento referendario di settembre, il solo fatto di aver posto in seno all'Ue la questione dell'indipendenza di un nuovo stato e della sua ammissione al club europeo apre scenari inesplorati che arricchiscono di nuovo significato storico, politico e istituzionale il dibattito sul nazionalismo periferico in Europa.

CAPITOLO I

STATI, NAZIONI E NAZIONALISMI IN UE

1.1. Neo-regionalismo e integrazione europea

Negli ultimi anni l'Unione Europea (UE) ha svolto un ruolo propulsivo a sostegno del processo di decentramento di competenze e funzioni in seno agli Stati membri. Si è trattato di un lungo iter¹ - ancora in fase di sviluppo - che ha portato più recentemente al riconoscimento della componente regionale nel Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009². A questa azione “esterna” si è unita l'esigenza interna

1 Tra la vasta bibliografia si veda: S. Ventura, *Da Stato Unitario a Stato Federale territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, 2008; G. D'Ignazio, *Multilevel Constitutionalism tra integrazione Europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011; G. Viesti e F. Prota, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2004; M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2006. Sul tema del Region-Building in UE Cfr L. Delcour, *Shaping the Post-Soviet Space?: EU Policies and Approaches to Region-Building*, Farnham, 2011.

2 Il trattato di Lisbona riconosce per la prima volta al fattore regionale il suo specifico ruolo nell'ottica di una sempre più ampia realizzazione del principio della *governance* multilivello. Sono rafforzate le funzioni del Comitato delle regioni sebbene non ne sia modificata la natura di organo consultivo. Nel testo sono previste nuove prerogative particolarmente significative per l'organo europeo che rappresenta le collettività regionali e locali europee. Il CdR può infatti esercitare due tipi di ricorso presso la Corte di Giustizia. L'articolo 8 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità stabilisce infatti che:

“La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 230 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale”.

In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione. Inoltre, in base a quanto disposto dall'articolo 263 il Comitato può rivolgersi alla Corte di Giustizia anche per assicurare la salvaguardia delle sue prerogative. In altre

agli Stati membri di una maggior razionalizzazione e semplificazione politico-istituzionale e amministrativa dell'apparato di governo. Tendenza questa che ha contribuito, almeno in parte, a generare una condivisione di responsabilità ai diversi livelli di governo³: tra L'UE e gli Stati membri e tra questi ultimi e gli enti sub-statali.⁴ Il decentramento avviato ha interessato non solo gli Stati caratterizzati da una struttura costituzionale di tipo federale o regionale, ma anche quegli ordinamenti fortemente ancorati al modello unitario⁵.

Il neo regionalismo che ne è scaturito ha determinato una sempre maggior partecipazione degli enti sub-statali, sia per quanto concerne l'attuazione delle politiche comunitarie al livello regionale e locale, sia nel processo di *policy making*, attraverso gli appositi canali nazionali ed europei, primo fra tutti il Comitato delle Regioni (CdR)⁶. A Lisbona il CdR ha visto rafforzate le proprie funzioni e competenze assieme al

parole dopo Lisbona il CdR dispone degli strumenti giuridici che gli permettono di far rispettare il suo diritto ad essere consultato dalle altre istituzioni dell'Unione Europea.

³ Sulla *governance* multilivello si veda la ricostruzione di S. Piattoni, "Multilevel governance: a Historical and Conceptual Analysis", in *Journal of European Integration*, v. 31, n. 2, 2009, pp.163-180; M. Tatham, "Devolution and EU policy shaping: bridging the gap between multilevel governance and liberal intergovernmentalism", in *European Political Science Review*, v. 3, n. 1, 2011, pp. 53-81; N. Chowdhury, R. A. Wessel, "Conceptualising multilevel regulation in the EU: a legal translation of multilevel governance?," in *European Law Journal*, v. 18, n. 3, 2012, pp. 335-357. Per un approfondimento giuridico sul tema si rimanda a: N. Bolleyer and C. Reh, "EU legitimacy revisited: the normative foundations of a multilevel polity", in *Journal of European Public Policy*, v. 19, n. 4, 2012, pp. 472-490.

⁴ Il termine sub-statale - volutamente utilizzato in luogo del termine sub-nazionale - è mutuato dal linguaggio politico-scientifico spagnolo ove viene utilizzato il termine *substatal* e non *subnacional* per indicare quelle popolazioni e quei movimenti nazionalisti che pur considerandosi parte integrante dello Stato spagnolo non riconoscono come propria la nazione spagnola.

⁵ Per un approfondimento sull'evoluzione in senso federalista e regionalista dei maggiori paesi europei si veda: M. Caciagli, "Devoluzioni: le riforme regionali e federali negli Stati dell'Unione Europea", in M. Caciagli, *Regioni d'Europa...*, cit., pp. 21-48 e "L'evoluzione delle politiche regionali negli Stati membri" in G. Viesti e F. Prota, *Le nuove politiche ...*, cit., pp. 87-109.

⁶ Per una storia del ruolo esercitato dal Comitato delle Regioni in ambito europeo si veda, E. Domorenok, *Regioni in Europa, Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Roma, 2010.

riconoscimento del ruolo di “guardiano della sussidiarietà europea”⁷. Il principio di sussidiarietà⁸ ha trovato così piena applicazione nei trattati⁹ sulla spinta di un più vasto processo di legittimazione democratica avviato da tempo in sede europea. L’articolo 3^{ter} del trattato di Lisbona stabilisce infatti che: “l’esercizio delle competenze dell’Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità” e, al punto 3, chiarisce che “in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”. Inoltre, non solo l’Unione ma anche gli Stati membri sono chiamati a vigilare sull’applicazione del principio di sussidiarietà per mezzo dell’attività dei parlamenti nazionali (Art. 3^{ter}. 3.3 del trattato di Lisbona). Il processo di regionalizzazione che ha interessato i paesi membri - pur con grado e intensità differenti - ha spianato la strada alla predisposizione di un insieme coerente di riforme attraverso le quali il potere centrale dello Stato ha trasferito competenze e funzioni alle

7 Il 21 aprile 1995, Jordi Pujol formulava con lungimiranza politica un parere di importanza storica sulla revisione del Trattato sull’Unione europea (CdR 136/95), meglio noto come “relazione PUJOL”. In essa, l’allora presidente della Catalogna sottolineava quelli che egli vedeva come gli obiettivi e le ambizioni future del CdR esortando il Comitato a diventare il “guardiano della sussidiarietà europea” e chiedendo per il CdR il diritto di presentare ricorso per l’annullamento presso la Corte di giustizia delle Comunità europee qualora ritenesse violate le proprie prerogative o il principio di sussidiarietà. La facoltà del CdR di adire la Corte di Giustizia in questi due casi sarà riconosciuta solo dodici anni più tardi con il trattato di Lisbona del 2007.

8 Cfr M. Peregines, *The application of the principle of subsidiarity in EU law*, Saarbrücken, 2010 e A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley, (Edited by), *EU law after Lisbon*, New York, 2012. Sul rapporto tra sussidiarietà e cittadinanza europea si segnala il volume di A. Colombo, *The principle of subsidiarity and European citizenship*, Milano, 2004.

⁹ Articolo 5 del trattato sull’UE (ex articolo 5 del TCE).

strutture più periferiche. Parallelamente, si è andato rafforzando un altro processo, speculare al primo, che ha implicato l'adattamento dei soggetti dei sistemi politici al processo di integrazione europea, attraverso un'azione svolta dal basso verso l'alto. Europeizzazione e regionalizzazione rappresentano dunque due aspetti di uno stesso percorso che ha messo in discussione l'unitarietà dello stato sovrano sul modello di Stato-Nazione di stampo occidentale affermatosi in Europa a partire dalla fine del XVIII secolo. Nel marzo 2002, l'allora presidente del governo regionale della Catalogna, Jordi Pujol, si esprimeva in tal senso in una nota dichiarazione diffusa alla vigilia del vertice dei capi di governo europei a Barcellona, quando affermava emblematicamente che "Regionalizzazione e integrazione europea sono le due facce dello stesso fenomeno: la crisi dello stato come unico livello di potere politico". Di crisi dello Stato e della sua inadeguatezza nel sostenere la complessità dello stato sociale ne parlava già a metà degli anni settanta del secolo scorso il noto sociologo americano Daniel Bell¹⁰ e, prima di lui, Denis de Rougemont¹¹ nel 1963 aveva affrontato la questione con la celebre formulazione di un'Europa delle Regioni, dove una federazione europea di enti intermedi sorta sulle ceneri degli stati nazione sarebbe stata in grado di conciliare diritti personali di libertà con le esigenze della società industriale. Secondo Bell, lo Stato Nazionale è ormai troppo piccolo per affrontare le sfide delle società industriali e avanzate e, allo stesso tempo, troppo grande per rispondere

10 Cfr D. Bell, *The coming of post-industrial society. A venture in social forecasting*, New York and Paris, 1973.

11 Cfr D. de Rougemont, *Orientation vers une Europe fédérale*, Paris, 1963.

ai bisogni e alla domanda di partecipazione dei cittadini¹².

La crisi dello Stato come unico centro del potere ha consentito alla dimensione regionale e locale di riacquistare dunque valore in risposta al bisogno di un richiamo ad un'identità dai confini più limitati, che racchiuda quel senso di appartenenza a una specifica cultura, ad una lingua, ad un universo di simboli, tradizioni e valori, in una parola alla propria storia. Ne è conseguito un rinnovato impulso al modello della multilevel governance, terzo livello dell'architettura europea dopo l'UE e gli Stati, interpretato da molti come la soluzione auspicabile per ridurre il lamentato deficit democratico¹³ del processo decisionale europeo. Le maggiori criticità di tale sistema sono state riscontrate nella scarsa parlamentarizzazione dell'assetto comunitario, nella mancanza di una vera e propria identificazione tra cittadini e partiti politici europei, nell'eccessivo peso del potere esercitato da agenzie di esperti, autorità indipendenti, burocrati, tecnici del diritto e nella ancora scarsa trasparenza del sistema decisionale europeo. In quest'ottica si è guardato con sempre maggiore attenzione al fattore regionale, come a quell'elemento che, almeno in parte, può ridurre il gap esistente tra i

12 Scriveva Bell nel 2008 sviluppando l'intuizione tracciata diversi anni prima "As I stated in an essay many years ago, the national state has become too small for the big problems of life, and too big for the small problems. The national state, with its political policies, is increasingly ineffecting in dealing with the tidal waves of international economy, [...] and too big, when political decisions are concentrated in a bureaucratic center, for the diversity and initiative of the varied local and regional units under its control. To that extent, if there is a single overriding sociological problem in the post-industrial society - particularly in the management of transition - it is the management of scale. [...] What is happening is a mismatch of scale". D. Bell, *The coming of post-industrial society*, New York, 2008, p lxxxii.

13 Cfr T. Russo, *Deficit e antideficit democratico nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Diritto Pubblico e Teoria e Storia delle Istituzioni, Sezione di Diritto Internazionale comunitario comparato Quaderni, n.2, Salerno, 2011; Per un approfondimento sul tema della democrazia rappresentativa e della democrazia partecipativa in UE si veda: E. Grosso, "Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra "democrazia rappresentativa" e "democrazia partecipativa", in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione Europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003.

cittadini e il sistema istituzionale europeo.

Il richiamo europeo alle regioni fa riferimento dunque a quelle entità politico-amministrative esistenti all'interno di uno Stato membro la cui disciplina è sottratta evidentemente alle competenze e funzioni dell'Unione Europea. Più in generale, una regione si presenta come uno spazio omogeneo in riferimento a un'unità sovraordinata sia essa lo Stato, L'Unione Europea o un'altra organizzazione sovranazionale¹⁴. Il collante storico, culturale e linguistico che stringe la comunità di riferimento attorno a un progetto comune, trova quindi nella dimensione politico-istituzionale e amministrativa la sua piena realizzazione, in rappresentanza degli interessi specifici di cui la popolazione di un dato territorio è portatrice. La dimensione storico-culturale si riferisce a quei territori dove sono stabilite collettività dotate di identità distinte da quelle dello stato in cui si trovano, e che modellano questa identità su di un sistema coerente e omogeneo di tratti culturali rintracciabili in fattori quali l'etnia, la lingua, la tradizione, la storia, la religione a fondamento della propria specificità. La dimensione più propriamente politico-istituzionale attiene invece alla proiezione esterna di tali identità e al riconoscimento di specifiche pretese politiche da parte dello Stato. I movimenti regionalisti - che in alcuni casi sfociano nel vero e proprio nazionalismo periferico - sono dunque complessi fenomeni storici, sociali e culturali prima ancora che politici, presenti in maniera diversa su tutto il territorio europeo. Quando un nazionalismo periferico non trova espressione e concreta realizzazione in una struttura sub-statale dotata di specifici poteri e competenze - che si chiami regione, Länder,

14 M. Caciagli, *Regioni d'Europa...*, cit., pp. 17-18.

Comunità Autonoma o Dipartimento - si è in presenza di una frattura (o cleavage) politica e civile¹⁵ che si pone alla base della rivendicazione avanzata dai movimenti nazionalisti e che può spaziare dal riformismo autonomista al radicalismo separatista. È bene precisare che la difficoltà di pervenire a una definizione comune in sede europea del concetto di regione non attiene esclusivamente alla mancanza di competenza degli organi comunitari nel disciplinare in tal senso, ma è anche legata all'assenza di un'unità concettuale dovuta all'eterogeneità delle strutture territoriali e amministrative presenti nel territorio degli Stati membri dell'UE. Esistono sistemi federali, dove ogni entità sub-statale ha le stesse competenze e funzioni come avviene per i Länder in Germania¹⁶; sistemi regionali come quello italiano in cui accanto alle regioni ordinarie è prevista la creazione di regioni a statuto speciale per la tutela degli interessi di particolari comunità portatrici di una propria distinta identità¹⁷; sistemi di federalismo asimmetrico come quello delle

15 Cfr A. Carteny, "Autonomismi regionali e minoranze nazionali in Europa dal 1989", in *Regionalismi ed Integrazione Europea*, (a cura di) Eva Pfostl, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", Roma, 2005.

16 Il sistema di ripartizione delle competenze disciplinato dalla Legge Fondamentale tedesca è piuttosto articolato. La competenza residuale è in favore dei Länder così come disposto dall'articolo 30 della Grundgesetz, "Diritti di sovranità dei Länder": "L'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai Länder, salvo che la presente Legge fondamentale non disponga altrimenti o non consenta una diversa regolamentazione". Il successivo articolo 31 contiene la cosiddetta clausola di prevalenza del diritto federale su quello dei Länder, per cui, in caso di conflitto tra il diritto federale e quello dei Länder, il primo prevale sempre. Tra le competenze più significative dei 16 Länder, vi sono: il sistema scolastico, la polizia e l'ordine pubblico, l'ordinamento dei comuni, l'organizzazione e l'amministrazione della giustizia di primo e secondo grado e la cultura. In generale si può affermare che la maggior parte delle competenze legislative sono esercitate dalla Federazione, mentre la gran parte delle competenze amministrative spettano ai Länder. Per un approfondimento sul sistema giuridico federale tedesco si veda: C. Tomuschat, "Il federalismo tedesco", in *Quale dei tanti federalismi?*, A. Pace (a cura di), Padova, 1997, e F. Palermo, "Recenti sviluppi del federalismo tedesco, tra continuità e innovazione", in *Federalismi a confronto*, Antonella Benazzi (A cura di), 2010, Milano.

17 Il sistema regionale italiano trova disciplina nel testo costituzionale a partire dall'articolo 5 per cui la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali. Il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni ordinarie è disciplinato

Comunidades Autónomas spagnole, in cui competenze e funzioni sono distribuite in modo diseguale¹⁸; ordinamenti centralizzati come la Francia dove la suddivisione sub-statale rispecchia più che altro un'esigenza di razionalizzazione amministrativa¹⁹; e ancora sistemi

come noto dall'articolo 117 della Costituzione che stabilisce che l'esercizio della potestà legislativa spetta sia allo Stato che alle Regioni, nel rispetto non solo della Costituzione ma anche dei vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Le materie spettanti alla legislazione esclusiva dello Stato sono elencate al secondo comma dell'art.117, mentre le materie di competenza concorrente sono indicate al terzo comma. Allo Stato spetta la definizione dei principi fondamentali di tali materie concorrenti mentre alle regioni la disciplina di dettaglio della medesime materie. Infine, tutte le materie non elencate espressamente nei precedenti commi spettano alla competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi dell'articolo 117 comma 4. Le regioni a statuto ordinario istituite nel 1970 sono 15 e tra le competenze più significative rientrano i settori della polizia locale, dell'assistenza sociale e sanitaria, dei musei e biblioteche locali, dei trasporti di interesse regionale, di navigazione interna, del turismo e dell'industria alberghiera, dell'agricoltura, dell'artigianato urbanesimo, della difesa del suolo e della lotta contro l'inquinamento. Le regioni a statuto speciale sono cinque create in funzione delle loro peculiarità etniche, storiche e perimetriche: Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia. Oltre ad avere le stesse competenze delle regioni con autonomia ordinaria, ma con maggiori capacità e ampiezza, possiedono competenze legislative, primarie, secondarie e di condotta. Per un approfondimento si rimanda a: G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano, Volume 2, L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, 2011.

18 In Spagna, la Costituzione del 1978 stabilisce il diritto all'autonomia all'art.2 "la Costituzione si fonda sull'unità indissolubile della Nazione spagnola, patria comune e 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". La particolarità del sistema statale spagnolo risiede nel fatto che nasce con caratteristiche regionali, per poi trasformarsi progressivamente in un'articolazione federale ponendo i presupposti per la creazione di uno Stato potenzialmente decentrato fondato sull'iniziativa del livello inferiore. Si parla a tal proposito di federato-regionalismo o anche si regio-federalismo. Il processo per arrivare all'autonomia è disciplinato dall'articolo 143 che prevede che "le province limitrofe, con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le province d'importanza regionale storica potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonoma. Le *Comunidades Autónomas* sono oggi 17 e hanno competenza in una molteplicità di materie elencate all'articolo 148 e possono caso per caso ampliare tali competenze. Per un approfondimento sul federalismo asimmetrico in Spagna si veda: X. Arbós Marin, "La formula spagnola: strutture e dinamica", in *Federalismi a confronto*, Antonella Benazzi (A cura di), 2010, Milano.

19 In Francia la legge costituzionale n. 2003-276 ha apportato importanti modifiche all'organizzazione decentrata della Repubblica. L'introduzione all'art. 1 della Costituzione del principio dell'organizzazione decentrata della Repubblica ha posto in rilievo un principio di organizzazione amministrativa inteso come arricchimento della vita democratica e come contributo "ad una applicazione più effettiva e meno astratta del principio di uguaglianza". È stato inoltre riconosciuto uno speciale diritto di sperimentazione per le collettività territoriali. Tra le modifiche più significative è doveroso menzionare la novità introdotta dall'art. 72 che al primo comma riconosce per la prima volta a livello costituzionale - oltre ai Comuni e ai Dipartimenti, e insieme alle collettività territoriali a statuto particolare e alle "collettività" d'oltremare in luogo dei "territori" d'oltremare - la Regione, creata con legge come collettività territoriale solo nel 1982. Cfr M. Calamo Specchia, "Il Regionalismo atipico in Francia ovvero una *décentralisation a géométrie variable*", in *Federalismi a confronto*,

flessibili di devolution come quello britannico²⁰.

Lungi dall'essere un fenomeno omogeneo, l'identità nazionale si presenta dunque come un fattore complesso, e non è insolito per le persone possederne più di una²¹. Luis Moreno parla a tal proposito di “dual identity” o “compound identity”, con particolare riferimento al caso scozzese e catalano, in cui l'identità britannica nel primo caso e spagnola nel secondo, giocano un ruolo tutt'altro che marginale nella definizione del senso di appartenenza comunitario.²² Questa doppia identità che caratterizza taluni nazionalismi periferici, si è dovuta combinare con una non ben definita identità europea, legata al concetto di cittadinanza europea che ogni cittadino di uno stato membro dell'UE possiede. Come noto, la cittadinanza europea ha carattere accessorio

Antonella Benazzi (A cura di), 2010, Milano. Cfr J. B. Auby, J. F. Auby, R. Noguellou, *Droit des Collectivités locales*, Paris, 2004.

20 La struttura giuridica di devolution ha dato vita nel 1998 a quattro distinti sistemi di governo attraverso l'adozione di singoli atti normativi per ogni realtà sub-statale: lo Scotland Act, il Government of Wales Act, il Northern Ireland Act e il London Authority Act. La caratteristica del sistema giuridico inglese risiede nella sua flessibilità data innanzitutto dalla definizione di devolution (“the delegations of central government powers without the relinquishment of sovereignty”) che presuppone che essa sia intesa come a *process not an event*. L'ordinamento giuridico britannico tradizionalmente centralizzato, per quanto concerne l'organizzazione amministrativa, ha acquisito con il passare del tempo quella fluidità che lo rende un sistema dinamico e asimmetrico dove pur non mettendo in discussione la sovranità parlamentare di Westminster si è dato vita a formule parlamentari monocamerale nelle diverse aree del paese. Per un approfondimento sulla devolution britannica si veda: N. Burrows, *Devolutions*, Londra, 2000 e P. Leyland, A. Torre, “Pluralismo e asimmetrie in uno Stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della *devolution* nel Regno Unito”, in *Federalismi a confronto*, Antonella Benazzi (A cura di), Milano 2010.

21 M. Keating M., *The Independence of Scotland: Self-government and the Shifting Politics of Union*, Oxford, 2009, p. 7 e ss.

22 Luis Moreno ha condotto in Scozia un sondaggio sulla “dual identity” basato su un campione di 965 adulti maggiori di diciotto anni nel periodo tra il 26 giugno e il 1luglio 1986 con l'ausilio di 39 punti di campionatura predisposti sul territorio. Il sondaggio ripetuto con successo negli anni a seguire è stato esteso per includere anche il caso Catalano. Moreno ha condotto l'analisi dei risultati sulla base delle risposte fornite alla cosiddetta “Moreno question” che prevedeva cinque diverse opzioni al quesito sull'appartenenza identitaria. “Si sente più”: 1. Catalano/Scozzese, non Spagnolo/Britannico; 2. Più Catalano/Scozzese che Spagnolo/Britannico; 3. Egualmente Catalano/Scozzese e Spagnolo/Britannico; 4. Più Spagnolo/Britannico che Catalano/Scozzese; 5. Spagnolo/Britannico non Catalano/Scozzese. Per un approfondimento si rimanda a Moreno L., “Scotland, Catalonia, Europeanization and the ‘Moreno question’”, in *Scottish Affairs*, 54, 2006, pp.1-21.

rispetto a quella nazionale e ne completa in un certo senso i contenuti senza sostituirsi ad essa²³. La crisi politica e cultural-identitaria - prima ancora che economica - che ha attraversato l'Europa, è apparsa a molti come la dimostrazione più diretta e concreta della mancanza di una tale identità e della necessità di definirne forma e contenuti. È stato osservato che il più grande ostacolo all'integrazione consiste proprio nell'assenza di un *demos* europeo²⁴, inteso come grandezza unitaria posta al di sopra delle diverse articolazioni e accomunata da una connotazione etnica, linguistica, storica, di costumi e tradizioni. Un popolo, che si costituisce in un processo storico ed è portatore di una coscienza di appartenenza che si proietta nel futuro. Nell'Europa di oggi intesa come progetto politico, mancherebbe dunque quell'"individualità spirituale" che Federico Chabod indicava come elemento essenziale della moderna nazione che "è innanzi tutto, anima, spirito, e soltanto assai in subordine materia corporea".²⁵

23 Per un interessante approfondimento pratico sul tema della cittadinanza derivata si veda: S. Coppola, Note e Commenti (26/06/2010) - *Cittadinanza europea e prestazioni sociali: Commento alla recente sentenza Rottmann*, in Europeanrights.eu, in cui sulla scorta della nota sentenza Rottmann del 2 marzo 2010 viene analizzato il nesso che intercorre tra l'istituto della cittadinanza europea e la possibilità di accesso ai servizi di assistenza sociale dei diversi stati membri.

24 Se è vero che l'Europa difetta di un simile *demos* non è altrettanto vero che non si possa ricercare altro *demos* decifrabile in termini civili anziché etnico-linguistici: una comunità, caratterizzata dalla condivisione di idee di democrazia sociale, di partecipazione politica, di libero mercato, di solidarietà e di rispetto per le diversità, di tutela dei diritti umani e delle libertà politiche e di cooperazione pacifica tra le Nazioni. Non è un caso che questi requisiti rientrino tra i criteri di accesso che devono possedere gli Stati che aspirano a divenire membri dell'UE. Cfr E. Scoditti, *La costituzione senza popolo: Unione Europea e Nazioni*, Bari, 2001; L. Siedentop, *Democracy in Europe*. London, 2001. Cfr E. Pfostl (a cura di), *Regionalismi ed integrazione europa*, Istituto di studi politici San Pio V, Roma, 2005. Per un approfondimento in chiave critica sulla mancanza di una cultura politica europea per una cittadinanza attiva si veda: V. Pérez-Díaz, "El Déficit Cívico Europeo", in *Claves de Razón Práctica*, No. 148, December 01, 2004, http://www.essayandscience.com/upload/ficheros/noticias/201106/el_dficit_cvico_europeo.pdf, traduzione in inglese di Morgan Malvoso, su *Ensayo i Ciencia*, <http://www.essayandscience.com/article/24/the-european-civic-deficit/>.

25 F. Chabod., *L'idea di Nazione*, Bari 2011, p. 25. Prosegue Chabod: "L'idea di nazione è, anzitutto, per l'uomo moderno, un fatto spirituale; [...] è "individualità"

Accade infatti che “la lealtà puramente civica delle istituzioni europee è [...]sfidata dalle ben più spesse lealtà nazionali e subnazionali, e con questo tipo di fedeltà deve confrontarsi²⁶”. È necessario tuttavia interrogarsi se sia corretto applicare il paradigma dell’identità nazionale anche alla ricerca di un’identità collettiva europea piuttosto che ricercarne i contenuti in quell’”Unione sempre più stretta tra i popoli²⁷ europei” che rappresenta la massima aspirazione del dettato di Maastricht. Se sia possibile, in altre parole, una convivenza tra la specificità dell’identità nazionale o subnazionale e un’identità europea definita da un senso di appartenenza sovranazionale, in grado di oltrepassare i confini regionali e nazionali e di tradursi in un progetto civico europeo. Quale che siano i contenuti di un simile progetto, è indubbio che la dimensione territoriale abbia riacquisito forza e vigore dando nuovo impulso a vecchi e nuovi regionalismi e nazionalismi periferici che hanno guardato all’Europa e alle sue istituzioni con rinnovato interesse, scorgendo in essa nuovi possibili scenari di azione. Simili considerazioni sono alla base della formulazione della cosiddetta *bypass-theory of regionalism*, che vede le regioni sempre più orientate ad aggirare i governi centrali per il raggiungimento dei propri obiettivi politici al livello europeo, attraverso la creazione di legami diretti con l’apparato istituzionale dell’UE. Alcuni studiosi²⁸ hanno accolto questa

spirituale, prima di essere entità politica, Stato alla Macchiavelli, e più assai che non entità geografico-climatico-etnografica, secondo le formule dei cinquecentisti. Ecco perché si può parlare dell’idea di nazione come di un’idea nuova, propria dell’età moderna”. *Ivi* p. 26.

26 Scoditti E., op. cit., p. 79.

27 Cfr K. Nicolaidis, “We, the Peoples of Europe” in *Foreign Affairs*, November/December, 2004, pp. 97-110

28 Per un approfondimento si veda: M. Keating, H. Liesbet “Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process”, In *European Union. Power and Policy-Making*, edited by J. Richardson. New York, 2001 pp. 239-256; Cfr W. M. Downs,.

interpretazione, partendo dal dato della crisi della rappresentanza territoriale per spiegare il fenomeno paradossale delle minoranze nazionali, tradizionalmente protezioniste, divenute negli anni accese sostenitrici dell'integrazione europea.

1.2. Nazioni e nazionalismi: gli approcci teorici

I movimenti nazionalisti che non s'identificano con lo Stato Nazione di cui territorialmente fanno parte hanno intravisto nel nuovo modello regionale europeo la possibilità di affermare la propria esistenza e di avanzare specifiche rivendicazioni, in termini di una maggiore autonomia e di nuove competenze legislative. Queste "Nazioni senza Stato"²⁹, i cui interessi sono rappresentati dalle formazioni partitiche operanti negli Stati membri, non sempre però hanno interpretato il processo di integrazione europea come un'opportunità. Ne è testimonianza l'ambiguo atteggiamento³⁰ adottato da molti partiti nazionalisti e regionalisti verso l'UE, che ha talvolta rispecchiato motivazioni di opportunismo politico piuttosto che un'autentica adesione al progetto europeo. A prescindere dall'ondivago atteggiamento euro-entusiasta o euro-scettico di questi partiti, è

"Regionalism in the European Union: Key Concepts and Project", Overview. In *Journal of European Integration*, 24 (3), 2002, pp.171-177; M. Keating, "Minority Nationalism and the State: the European Case", In *Contemporary Minority Nationalism*, edited by M. Watson. New York,1990; M. Keating, *Europeanism and Regionalism*. In *The European Union and the Regions*, edited by B. Jones and M. Keating, Oxford,1995. Cfr S. Weatherill, "The Challenge of the Regional Dimension in the European Union", in *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, edited by S. Weatherill and U.Bernitz, Oxford-Portland, 2005.

29 V. A. Melucci, M. Diani, *Nazioni senza Stato. I movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Milano 1992.

30 A tal proposito si veda: E. Hepburn, K. Detterbeck, "Federalism, regionalism and the dynamics of party politics", in *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (a cura di) J. Loughlin, J. Kincaid, W. Swenden, New York, 2013, pp. 76-92. Per una ricostruzione completa delle strategie dei partiti territoriali in Europa cfr E. Hepburn, *Using Europe: territorial party strategies in a multi-level system*, Manchester, 2010.

possibile oggi osservare una trasformazione di alcuni movimenti nazionalisti verso nuove forme di regionalismo che si inseriscono nella più ampia visione di una politica globale europea³¹.

L'approccio postnazionalista, che vedeva imminente la fine dei nazionalismi e della centralità del sistema degli Stati-Nazione, si è dovuto scontrare con la realtà di un sistema in cui gli Stati sono ancora in larga misura protagonisti e dove, negli ultimi anni, i nazionalismi sono proliferati anziché diminuiti³². Stiamo assistendo piuttosto a un mutamento dei movimenti nazionalisti e regionalisti verso nuove forme di regionalismo, fondate sull'organizzazione degli interessi su base territoriale e locale.³³ In tale contesto, secondo Michael Keating, il modello Europeo predispone quegli incentivi atti a forgiare un progetto civico e territoriale e a comprimere le spinte separatiste per entrare nel gioco della politica multilivello³⁴. Comprendere una simile trasformazione significa indagare in primo luogo sull'origine e sull'evoluzione dei movimenti nazionalisti e regionalisti, per approfondirne quelle caratteristiche specifiche che determinano l'appartenenza identitaria di una data popolazione o comunità alla nazione di riferimento.

31 Per un approfondimento dei concetti di “cosmopolitan localism” e “European cosmopolitanism” si veda: L. Moreno, “Ethnoterritorial concurrence in multinational societies: the Spanish comunidades autónomas”, in *Multinational Democracies*, Edited by A. G. Gagnon and J. Tully, Cambridge, 2000, pp. 201-221. Cfr R. Robertson and A. S. Krossa (Edited by) *European cosmopolitanism in question*, London 2012. Con particolare riferimento alle politiche del welfare si rimanda a: L. Moreno, N. McEwen, “Exploring the territorial politics of welfare”, in *The territorial politics of welfare*, Edited by N. McEwen and L. Moreno, Oxon-New York, 2005.

³² Andrew Marr, *The Battle for Scotland*, e-book, 2013.

³³ Keating M., “Europe, the State and the Nation”, in *European Integration and Nationalities question*, Edited by John McGarry and Micheal Keating, London – New York, 2006, pp. 23-34.

³⁴ Keating parla a tal proposito di de-etnicizzazione dei movimenti nazionalisti. *Ivi*, pp. 23-34.

Punto di partenza imprescindibile per districarsi nell'universo delle teorie sul nazionalismo è rappresentato dal noto paradigma definito da Hans Kohn nel 1944³⁵, secondo il quale esistono due tipologie di nazionalismo e quindi di nazione. Un nazionalismo definito in termini etnici, predominante nell'Europa orientale³⁶ che si presenta come esclusivo, e un nazionalismo civico, tendenzialmente inclusivo, caratteristico delle società dell'Europa occidentale e del mondo anglosassone. La prima forma di nazionalismo riconosce nel legame di sangue e nella connotazione etnica i caratteri specifici dell'appartenenza a una data comunità e non prevede quindi - almeno in linea teorica - l'allargamento della sua base sociale a individui che non discendano direttamente dai membri della nazione stessa. Il nazionalismo civico fonda invece le sue premesse sulla condivisione di un universo di valori che si pone alla base del progetto stesso della comunità. L'adesione a questo sistema valoriale consente l'inclusione anche di quei membri della comunità nati fuori dalla (micro³⁷) nazione di riferimento. L'elemento linguistico è determinante insieme alla condivisione di un progetto culturale, politico e sociale.

Eppure, una così netta distinzione non sempre è osservabile nella realtà. I movimenti nazionalisti non sono estranei ai cambiamenti indotti dal tempo e dall'interazione con il mondo esterno. Ciò rende impossibile l'impresa di cristallizzarne gli elementi specifici in modo definitivo. Inoltre, esistono forme di nazionalismo civico non inclusivo, così come

35 H. Kohn, *The Idea of Nationalism: A Study of its Origins and Background*, New York, 1944.

36 Cfr F. Björklund, "The East European 'ethnic nation' – Myth or reality?", in *European Journal of Political Research*, v. 45, 2006, pp. 93-121.

37 Cfr A. Carteny, *Il Micro-Nazionalismo e l'Europa*, Roma, 2010

fenomeni di nazionalismo etnico improntati a una certa tolleranza e apertura al mondo esterno. La dialettica “nazione etnica” / “nazione civica” richiama concetti politici quali quelli di *demos* e *ethnos* e tradizioni culturali che nella cultura europea, tra la fine del XVIII e l’inizio del XX secolo, hanno fatto da sfondo ad aspri scontri tra nazioni europee richiamando visioni opposte del diritto di cittadinanza. Lo *ius sanguinis*, ispirato a una visione che privilegia la discendenza e la stanzialità, si è contrapposto allo *ius soli* dove il territorio diviene strumento di acquisizione della cittadinanza indipendentemente dal vincolo di sangue. Sottese a questi due mezzi sono le due visioni della nazione herderiana - tedesca e renaniana - francese. Johann Gottfried Herder in “Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit”, (1784-1791) propone una prospettiva “etno-culturale” per la nazione tedesca: la Kulturnation. Questa si fonda sull'identificazione con la lingua, sulla comunione di elementi innati, etnico-biologici, insieme a elementi culturali considerati connaturati con il “sangue” come nel concetto di “lingua madre”³⁸. Il Volke, per Herder, si presenta nella sua accezione romantica che racchiude in se la totalità della comunità nazionale. Il fattore etnico contraddistingue la comunità e la differenza rispetto a tutto ciò che è “altro da se”. Il concetto di Nazione è sentito in senso naturalistico e la Nazione tedesca è concepita come qualcosa di ancestrale, i cui cittadini fanno parte di una “stirpe pura” e in grado di

³⁸ Il genetista L.L. Cavalli-Sforza in *Gènes, peuples et langues*, Paris 1996, realizzando la mappatura genetica della popolazione umana, rileva che i dati genetici coincidono grosso modo con i dati linguistici delle stesse popolazioni. La formula “lingua-madre” (che sembra dare corpo alla convinzione che la trasmissione linguistica avvenga con un’eredità genetica) può però dare adito a pericolosi sconfinamenti tra le differenze “genetiche” (di origine biologica) e quelle “culturali” (dovute ad apprendimento) e alla confusione tra “popolo” e “nazione”.

conservare, col passare dei secoli, una “lingua pura”, non contaminata dagli idiomi dei territori limitrofi. Per dirla con John Armstrong l’accento viene posto “sui guardiani di confine”, cioè su quei simboli e miti condivisi che, assieme all’elemento etnico-biologico, permettono di individuare le barriere tra la comunità e gli stranieri o outsider. Opposta a questa visione è l’analisi di Ernest Renan, che in una celebre conferenza tenutasi alla Sorbona l’11 marzo 1882, sul tema “Qu’est-ce qu’une nation?” si interroga su quale principio debba reggersi il “diritto nazionale”. A chi sostiene che la razza è l’elemento su cui si fonda tale diritto, Renan replica che una simile interpretazione del fatto storico non tiene conto del “feudalismo, dei matrimoni dinastici, dei congressi diplomatici” con il pericolo che si venga “così a creare una sorta di diritto primordiale analogo a quello dei re per diritto divino” e che “al principio delle nazioni” si sostituisca quello “etnico”. Lo storico e filologo francese si spinge oltre, preconizzando un futuro catastrofico nell’ipotesi in cui tale principio divenisse dominante: si realizzerebbe infatti “la rovina della civiltà europea”³⁹. Pur riconoscendo un ruolo alle razze nella storia “all’interno delle tribù e delle città antiche”, Renan considera la razza pura un’illusione e quindi “basare la politica su un’analisi etnica significa fondarla su una chimera. I paesi più nobili, l’Inghilterra, la Francia, l’Italia, sono quelli in cui il sangue è misto in misura maggiore”⁴⁰. La nazione è costituita dal sentimento dei sacrifici compiuti e da quelli che si è ancora disposti a compiere insieme. Fattori

³⁹ “Quanto il principio delle Nazioni è giusto e legittimo, altrettanto quello primordiale delle razze è angusto e denso di pericoli per il vero progresso”. Saggio presentato alla Conferenza tenutasi alla Sorbona l’11 marzo del 1882, reperibile on line al link: http://www2.unipr.it/~socetpol/html/profeprog/lezioni_dott_pol_eu_07_08/Renan.pdf
⁴⁰ Ivi pp.12-13

quali la razza, la lingua, i comuni interessi, la religione, la geografia e le necessità militari da soli non bastano a fare una nazione che è un “plebiscito di tutti i giorni fondata sulla condivisione volontaria di un corpus morale e culturale”. La lingua francese e i comuni valori come il trionfo *liberté, égalité e fraternité*, costituiscono per Renan quel collante intorno al quale la nazione si stringe e si rivolge verso un comune progetto futuro.

Lo Stato che prende così forma all'indomani della rivoluzione dell'Ottantanove rappresenta per i secoli a venire un modello politico cui i paesi dell'Europa occidentale hanno guardato con ammirazione, nel tentativo di dare forma a uno Stato-nazione, forte, centralizzato, culturalmente omogeneo e territorialmente definito. Laddove questo non accade è nella mancata o incompiuta realizzazione dei processi di *Nation building* rispetto a quelli di *State building* che va individuata la causa. Linz e Stepan⁴¹ hanno esaminato gli elementi distintivi che contraddistinguono le due categorie di “Stati Nazione⁴²” e “Nazioni Stato”. Gli “Stati Nazione” sono caratterizzati dall'esistenza di una cultura omogenea al proprio interno, i confini della nazione coincidono essenzialmente con le frontiere dello Stato e le minoranze sono relativamente piccole e politicamente trascurabili. Diversamente, le “Nazioni Stato” possono racchiudere più di una cultura politica al

⁴¹ Cfr J.J. Linz, “State Building and Nation Building”, in *European Review*, I, 4, 1993, pp.355-369; J. J. Linz, *Democratic States, Nation-states, State-nations and Multinational states*, Puhle Paper (saggio dattiloscritto) 11 aprile 2000. Cfr J.J. Linz, A. Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, 2000.

⁴² Anthony D. Smith propone la categoria di “Stato nazionale” in alternativa a quella di “Stato nazione” data la rarità delle situazioni che vede lo stato coincidere perfettamente con la nazione. Nella categoria smithiana la grande maggioranza della nazione appartiene ad un unico gruppo etno-nazionale dominante - anche se esistono all'interno dello stato altri piccoli gruppi etnici - e l'intera comunità politica è legittimata attraverso i principi di un'ideologia nazionalista. A. D. Smith, *Nationalism. Theory, Ideology, History*, Cambridge, 2001.

proprio interno, come ad esempio avviene negli Stati multinazionali. È riscontrabile ad ogni modo anche nelle “Nazioni Stato” un forte rispetto per le comuni istituzioni dello Stato così come per le diversità socio-culturali esistenti. Il modello di “Stato-Nazione” francese si basa su di un forte sentimento di appartenenza che scaturisce da una forgiata omogeneità culturale, storica e linguistica. Lo Stato Spagnolo rappresenta invece un esempio concreto di stato multinazionale e multiculturale, dove le ambizioni per la creazione di uno “Stato-Nazione” sul modello francese si sono scontrate con la forte aspirazione autonomista di alcune popolazioni stabilmente radicate sul territorio⁴³. Naturalmente, simili differenziazioni ammettono eccezioni e sfumature al proprio interno e il modello francese di Stato-Nazione ha di fatto rappresentato più che altro un’aspirazione per gli Stati dell’Europa occidentale, dove forme di nazionalismo periferico si sono manifestate un po’ ovunque.

43 A tal proposito Borja de Riquer sostiene che il modello di Stato unitario francese, centralizzato e gerarchicamente organizzato, sia stato scelto a partire dal 1830 erroneamente per la gestione territoriale dello Stato Spagnolo, attraverso l’introduzione delle province – sul modello dei Dipartimenti francesi – che hanno così rimpiazzato le divisioni regionali storiche del territorio spagnolo. La Catalogna per esempio, è stata divisa in quattro province: Barcellona, Girona, Lleida e Tarragona. Lo Stato spagnolo secondo de Riquer sprovvisto degli adeguati mezzi non ha potuto beneficiare di istituzioni politiche e apposite procedure in grado di implementare effettivamente la centralizzazione. Come conseguenza nel XIX secolo di ciò l’amministrazione dello Stato era sotto staffata, mai pienamente professionalizzata, vittima del clientelismo e degli interessi dei partiti e spesso soggetta al potere militare. A proposito del modello di Stato Nazionale liberale francese de Riquer sostiene che l’apriorismo ideologico insito nella scelta di un unico modello di stato ha seriamente limitato la comprensione del complesso fenomeno storico dei nazionalismi in Spagna. Cfr B. de Riquer i Permanyer, *Escolta, Espanya. La cuestió catalana en la època liberal*, Madrid, 2001, pp.61-62.

Fatte simili premesse, è possibile rintracciare gli elementi che contraddistinguono una nazione in quanto tale e definirne con certezza la proiezione territoriale? Quando e dove nascono le nazioni⁴⁴?

I quesiti cui le diverse teorie sul nazionalismo hanno cercato di dare risposta scontrandosi più apertamente hanno avuto a che fare principalmente con la genealogia e la periodizzazione delle nazioni. Accanto a questi interrogativi, si è posta poi la questione riguardante l'esistenza o meno di criteri oggettivi in base ai quali è possibile distinguere una nazione dalle semplici organizzazioni politico-territoriali preesistenti. Data l'assenza di criteri condivisi⁴⁵, il dibattito si è svolto essenzialmente intorno a due correnti principali: coloro che considerano la nazione un fenomeno antico e coloro che ne sostengono l'assoluta modernità. Esistono naturalmente posizioni intermedie che si differenziano da queste due estreme interpretazioni sull'origine delle nazioni. Ciò che appare chiaro tuttavia, è che ciascuna chiave di lettura del fenomeno sottintende un'interpretazione particolare del fatto storico⁴⁶. In altre parole, per dirla con Anthony D. Smith, è nell'interpretazione del ruolo esercitato dal passato e nella sua capacità di influenzare il presente che è possibile rintracciare l'elemento distintivo che caratterizza le diverse teorie sull'origine delle nazioni e

44 Anthony D. Smith rivolge ai modernisti la critica di non aver adeguatamente riposto ai quesiti "who is the nation" and "where is the nation" anche se sono riusciti a trovare risposte soddisfacenti ai quesiti "when is the nation" and "why is the nation". A. D. Smith, *The Nation in History: Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*, Hanover, 2000, pp.69-70.

45 Cfr F. Zantedeschi, "Nazioni e Nazionalismo in Europa", in *Passato e Presente*, anno XXV, n.70, gennaio-aprile, 2007.

46 Cfr U. Özkirimli, *Contemporary Debates on Nationalism A Critical Engagement*, Basingstoke and New York, 2005, p 34 e ss.

dei nazionalismi⁴⁷. È nel valore che viene attribuito al passato dunque che è possibile rintracciare l'origine dell'acceso contrasto tra le diverse teorie del nazionalismo. In questa prospettiva, in base alla risposta fornita al quesito “when is a nation⁴⁸”, secondo Smith è possibile individuare tre principali correnti: i primordialisti, gli etnosimbolisti e i modernisti⁴⁹. I primordialisti sostengono che le nazioni esistono da tempi immemorabili e sono da sempre parte dell'esperienza umana. In una simile interpretazione la nazione ha origini premoderne ed è un fenomeno antichissimo che ha attraversato le diverse epoche e avversità, conservando fino ad oggi immutato il suo carattere originario.

⁴⁷ “Perhaps the central question in our understanding of nationalism is the role of the past in the creation of the present. This is certainly the area in which there have been the sharpest divisions between theorists of nationalism. In this continually renewed two-way relationship between ethnic past and nationalist present lies the secret of the nation's explosive energy and the awful power it exerts over its members.” A. D., Smith, “Gastronomy or geology? The role of nationalism in the reconstruction of nations”, in *Nations and Nationalism* n.1,1994, pp. 3-23.

⁴⁸ Secondo Umut Özkirimli la risposta al quesito “when is a nation” è irrilevante per tre ordini di ragioni. In primo luogo non è possibile individuare la data di origine delle nazioni con esattezza poiché ci troviamo di fronte a processi storici e non a specifici eventi. In secondo luogo, la risposta a questa domanda dipende in larga misura da come viene definita una “nazione”. Coloro che valutano la nazione come un fenomeno di élite fanno risalire la sua nascita ad un era pre-moderna, mentre coloro che la collegano ad un fenomeno di massa non ritengono possibile parlare di nazioni prima dell'era moderna. Infine, osserva Özkirimli, anche ammettendo di poter individuare con esattezza la data di origine delle nazioni in che modo questo elemento può contribuire a migliorare la nostra comprensione del fenomeno? Come sottolineato da Delanty e O'Mahony (Delanty, G., and P. O'Mahony *Nationalism and Social Theory: Modernity and the Recalcitrance of the Nation*”, London, Sage, 2002), la questione sulle origini pre-moderne o meno delle nazioni può rappresentare un interrogativo interessante in se ma non chiarisce in che modo l'esistenza di nazioni pre-moderne dovrebbe essere importante per la comprensione delle moderne nazioni, anche una volta accertata l'esistenza di una qualche sorta di continuità.

U. Özkirimli, *Theories of Nationalism. A critical Introduction*, 2nd revised and expanded edition, Basingstoke and New York, 2010, pp. 199-200.

⁴⁹ Questa classificazione è adottata da Umut Ozkirimli nel suo *Contemporary Debates on Nationalism Contemporary Debates on Nationalism. A critical Engagement*, 2005 e in *Theories of Nationalism...*, cit. dove accanto a queste tre principali correnti di interpretazione del fatto storico Ozkirimli presenta i nuovi approcci allo studio del nazionalismo. Si segnala in particolare lo studio del Professor Roger Brubaker, Professore di sociologia all'Università della California, sul tema “ethnicity without groups” in cui Brubaker critica il groupism, ovvero la tendenza a considerare i gruppi umani come esternamente delimitati e internamente stabili. R. Brubaker, *Ethnicity Without Groups*, Cambridge, 2004.

Partendo dall'interpretazione di Edward Schils⁵⁰ sull'importanza dei legami "primordiali" basati sul linguaggio, la religione, la razza, l'etnicità e il territorio, i primordialisti vedono nelle nazioni e nelle comunità etniche le unità naturali della storia e insieme gli elementi integrali dell'esperienza umana. Le nazioni sono, secondo Walter Bagehot, "antiche come la storia"⁵¹.

Diversamente dai primordialisti, i perennisti⁵² non collegano l'origine della nazione a un fattore intrinseco alla natura stessa dell'uomo. Esiste piuttosto una continuità tra le nazioni e i primi raggruppamenti a base etnica. La corrente etnosimbolista, di cui Anthony D. Smith ne è uno dei più illustri rappresentanti, riconosce nell'etnia quella forma di identità collettiva che per sopravvivere nel mondo moderno si è fatta nazione. Gli etnosimbolisti prendono le distanze sia dall'analisi che guarda alla nazione come a un dato dell'esistenza sociale, "una sorta di unità naturale e primordiale dell'associazione umana al di fuori del tempo", sia dall'interpretazione tipica del modernismo che intravede nella nazione "un tic nervoso del capitalismo"⁵³. Per Smith esistono alcuni elementi caratteristici delle diverse identità e culture che possono essere rintracciati nei miti, nelle memorie, nei simboli e nei valori di

50 Cfr E. Shils, "Primordial, Personal, Sacred and Civil Ties: Some Particular Observations on the Relationships of Sociological Research and Theory", in *The British Journal of Sociology*, Vol. 8, No. 2, 1957, pp. 130-145.

51 "But what ARE nations? What are these groups that are so familiar to us, and yet, if we stop to think so strange; which are as old as History; which Herodotus found in almost as great numbers and with quite as marked distinctions as we see them now? What breaks the human race up into fragments so unlike one another, and yet each in its interior so monotonous?":W. Bagehot, *Physics and Politics*, New York, 2007, p. 58.

52 A. Hastings e Hugh Seton-Watson sono tra i maggiori esponenti della corrente definita *continuous perennialist* che sostiene la continuità tra le nazioni attuali e i primi raggruppamenti umani a base etnica. Per un approfondimento si veda: A. Hastings *The Construction of Nationhood: Ethnicity, Religion and Nationalism*, Cambridge – New York, 1997.

53 A. D. Smith, *Le origini etniche delle nazioni*, Bologna, 1998, p.30.

una comunità etnica e che ne spiegano la successiva evoluzione nel momento in cui la nazione prende forma. Prendendo le distanze dal punto di vista modernista - che vede una netta rottura tra la società tradizionale/agricola e la società industriale/moderna - e dalla visione perennista - che non riconosce alcuna importanza ai cambiamenti indotti dalla modernità - Smith si pone l'obiettivo di individuare la continuità tra "le unità e i sentimenti nazionali moderni e le unità e i sentimenti culturali collettivi di epoche precedenti" che egli chiama appunto "etnie". Nella prospettiva storica di lunga durata la nazione ha dunque origini premoderne. Il nazionalismo è invece un fenomeno spiccatamente moderno,⁵⁴ basato su un forte sentimento di solidarietà, il cui compito è quello di trasformare l'etnia in nazione attraverso la sua politicizzazione.

Per i modernisti la nazione ha origini moderne e la sua comparsa è strettamente connessa con il passaggio dalla società tradizionale alla società industriale. La nazione è il prodotto di ideologie nazionaliste che sono esse stesse espressione della società moderna. La Rivoluzione Francese,⁵⁵ la rivoluzione industriale, l'apertura agli scambi

54 In "Nationalism and Modernism" Smith definisce il nazionalismo come un fenomeno moderno basato su un forte senso di solidarietà. Ad ogni modo, la prospettiva di Smith e la sua sociologia storica delle nazioni e del nazionalismo si sono evolute nel tempo. Nel recente *The Cultural Foundations of Nations. Hierarchy, Covenant and Republic* (Malden [MA]-Oxford 2008) si distinguono nella storia specifici modelli di tradizioni culturali nazionali fin dalle civiltà dell'antichità: legate a questi contesti socio-storici di nascenti legami nazionali, vengono identificati fenomeni di nazionalismo anche prima del XVIII secolo, come nel caso delle forme di "nazionalismo" legate alla Riforma dal XVI secolo.

55 Interessante la riflessione di Ernest Renan a proposito dell'epoca di passaggio rappresentata dalla rivoluzione francese: "Diciamo solo che questa grande monarchia francese era stata così profondamente nazionale che, all'indomani della sua caduta, la nazione ha potuto reggersi senza di essa. E poi il XVIII secolo aveva cambiato tutto. Dopo secoli di decadenza, l'uomo era tornato allo spirito antico, al rispetto di sé, all'idea dei suoi diritti. Le parole "patria" e "cittadino" avevano riacquisito il loro significato. Così si è potuta compiere l'operazione più ardita che si sia praticata nella storia, operazione che si potrebbe paragonare a quello che, in fisiologia, sarebbe il

commerciali e la nascita dello Stato moderno, rappresentano quell'insieme di eventi e fattori la cui particolare interazione ha consentito alla nazione di fare la sua comparsa nella storia. Da un lato il capitalismo e l'utilitarismo sociale, dall'altro la mobilitazione delle masse, rappresentano quegli elementi economici e politici decisivi per il successivo cambiamento. La rivoluzione francese è una rivoluzione politica, oltre che scientifica e culturale, e getta le basi per la costruzione del moderno Stato di diritto alimentando l'ideale dello Stato-Nazione che ricoprirà un ruolo fondamentale nei secoli a venire per gli Stati dell'Europa occidentale, anche se, di fatto, rappresenterà spesso più un'aspirazione che una concreta realizzazione⁵⁶. Di particolare interesse nel filone modernista sono gli approcci di Benedict Anderson e Ernest Gellner. Anderson sostiene l'esistenza di un profondo rapporto tra religione e nazionalismo, intesi come sistemi culturali che affrontano i problemi della sofferenza e della morte. Con il declino della religione e la diffusione della parola a mezzo stampa è

tentativo di far vivere nella sua identità precedente un corpo al quale fossero stati tolti il cervello e il cuore". Ernest Renan, "Che cos'è una nazione"? Saggio presentato alla Conferenza tenutasi alla Sorbona l'11 marzo del 1882, reperibile on line al link: http://www2.unipr.it/~socetpol/html/profeprog/lezioni_dott_pol_eu_07_08/Renan.pdf

56 A proposito dell'ideale tipo di stato weberiano Michael Keating sottolinea "Modern social science has been thirled to a model of the nation state, from which it has difficulty in escaping. This represent the state as a stable set of boundaries within which are contained a spatially bounded economy, a society united by identity and culture, a set of governing and representing institutions, and in more recent times, a system of social protection. It has seen as historically evolved reality, the product variously of power politics, functional integration, and international norms about the location of power. It also presented, in political theory, as a normative desirable form of polity. [...] Yet the term is used in two rather different senses: one referring to its external boundaries and political reach and the other to its internal composition. In much of social science, and particularly international relations, it simply denotes it simply denotes the sovereign state such as is (misleading) said to have emerged from the Peace of Westphalia in 1648 and is the building-block of the system of international relations. In this other meaning, it suggests that nation and state coincide in space. We might combine the two meanings to create a Weberian ideal-type of a state in which the boundaries of sovereignty and identity coincide perfectly. Like all ideal-types, however, such a model should not be mistaken for a description of reality". Cit., Keating M., *The Independence of ...*, cit., pp .10-11.

diventato possibile, secondo Anderson, “immaginare” la comunità o nazione all’interno della quale gli individui si identificano scorgendo in essa un senso di immortalità⁵⁷. L’interpretazione del fatto storico di Gellner è tipicamente modernista. Nelle società agricole premoderne e alfabetizzate non esistono le condizioni necessarie per la nascita delle nazioni e del nazionalismo, data l’assenza di omogeneità culturale dovuta alla separazione tra élite e masse. Questo divario secondo Gellner viene colmato dalla monumentali trasformazioni che la società moderna porta con sé: l’industria – che necessita di una popolazione mobile, alfabetizzata e tecnologicamente istruita – e lo Stato moderno – con il suo sostegno al sistema educativo di massa, pubblico, obbligatorio e uniformato. Industrializzazione e modernizzazione penetrano anche laddove resistono le culture tradizionali sradicando villaggi e intere regioni e portando gli individui verso i centri urbani dove si genera il conflitto di classe. Laddove il sistema dominante non riesce a contenere e assorbire le spinte disgregatrici è probabile che tratti culturali differenti si pongano alla base di due diversi nazionalismi che possono far nascere due nazioni⁵⁸.

“[...]Questi approcci condividono quindi la convinzione che il nazionalismo è contingente e la nazione [sia] un fenomeno della modernità”⁵⁹.

Secondo i modernisti dunque, l’espansione del commercio nazionale e mondiale e il processo di industrializzazione aprono la strada a nuovi scenari permettendo di superare “gli angusti confini delle comunità

57 B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*, London, 1983.

58 A. D. Smith, *Le origini etniche delle ...*, cit., pp.42-44.

59 Ivi p. 44.

produttive tradizionali”⁶⁰. Con la rivoluzione francese la mobilitazione diviene politica e sociale e, da quel momento, le rivoluzioni non confinano più “la loro azione alla sola sostituzione dell’élite politica, ma mirano al cambiamento dell’intera classe dirigente e al rovesciamento delle relazioni sociali”⁶¹. La cittadinanza viene collegata al godimento di alcuni diritti fondamentali e lo Stato acquisisce quelle caratteristiche che lo contraddistinguono dalle altre forme di organizzazione politico-territoriale. Tali caratteristiche sono contenute nella celebre definizione formulata da Max Weber nel 1922 ⁶² per cui lo Stato è “quella comunità umana la quale nell’ambito di un determinato territorio pretende per se con successo il monopolio dell’uso legittimo della forza”. Data tale definizione canonica è possibile identificare tre elementi essenziali che caratterizzano lo Stato in termini moderni: la popolazione, la sovranità e il territorio. Lo Stato, esercitando il monopolio della forza, si dota quindi di una struttura amministrativa e burocratica e di un apparato centralizzato e mira a ridurre i poteri locali e particolari.

Distaccandosi da questo approccio, Federico Chabod, individua in “quel grandioso movimento di cultura europeo, che ha nome Romanticismo” il momento storico e culturale in cui l’idea di nazione ha trionfato nella storia. Secondo l’intellettuale e storico della Val D’Aosta dire senso di nazionalità, significa dire senso di individualità storica. Si giunge al principio di nazione in quanto si giunge ad affermare il principio di

60 P. Grilli di Cortona, *Stati, nazioni e nazionalismi in Europa*, Bologna, 2003 p. 29.

61 *Ivi* p. 29

62 “A human community that (successfully) lays claim to the monopoly of legitimate physical force within a given territory”, M. Weber, *Political writings*. Cambridge, 1994, pp. 310-311.

individualità, cioè ad affermare, contro tendenze generalizzatrici e universalizzanti, il principio del particolare, del singolo”⁶³. Anche se la nascita dell’idea di nazione risale al XVIII secolo è solo con l’affermarsi del Romanticismo che, secondo Chabod, “il senso dell’individuale” arriva a dominare “il pensiero europeo”. Interessante notare inoltre che per Chabod il senso della nazione non è che un particolare aspetto di un “movimento generale” che si contrappone alla ragione livellatrice cara agli Illuministi e tende ad esaltare “fantasia e sentimento, morale e amore dell’arte, speranza e tradizioni, poesia e natura ⁶⁴”. È dunque nell’esaltazione dell’”eroe”, del “genio”, “dell’uomo che spezza le catene del vivere comune” che va rintracciato l’anelito alla libertà e all’affermazione della propria individualità storica.

Merita infine di essere menzionato un altro approccio che più recentemente ha fatto la sua comparsa prendendo le distanze dalla visione puramente politica e ideologica dei modernisti, ovvero l’approccio costruttivista. Per i costruttivisti lo Stato è una costruzione sociale e un artificio culturale. Ne consegue che cittadini e élites politiche rivestono un ruolo di primo piano nella costruzione della nazione. La nazione lotta per divenire stato e lo stato si batte per creare e consolidare la fedeltà nazionale. In una simile prospettiva l’identità nazionale è il prodotto voluto dell’attività intellettuale, politica e culturale delle classi dirigenti. Un ruolo fondamentale è dunque rappresentato dalle reti di comunicazione per lo scambio economico e le relazioni tra individui. Attraverso la lingua nazionale e l’uso di questi

63 F. Chabod, *L’Idea di Nazione...*, cit., p. 17.

64 *Ivi*, p. 18

canali prende forma la comunicazione sociale che diffonde il messaggio proprio del nazionalismo, che si presenta come lo strumento che consente di legittimare e tenere unito lo Stato. Per i costruttivisti il richiamo del nazionalismo al passato e alle tradizioni è un mezzo che consente di stimolare l'immaginazione e unire la nazione attorno ad una comune eredità storica e linguistica.

La caratteristica che accomuna tutti questi diversi approcci è rappresentata dall'attenzione rivolta alla nazione in quanto entità concreta, analizzata cioè in termini sostanzialistici.

Interessante a tal proposito è il metodo di analisi adottato da Roger Brubaker, che vede nella nazione uno “strumento di analisi” piuttosto che un “oggetto di analisi”. Secondo Brubaker la nazione è infatti prima di tutto una rivendicazione, uno strumento di azione e allo stesso tempo una meta.⁶⁵ *“if we understand nationhood not as fact but as claim, then we can see that ‘nation’ is not a purely analytical category. It is not used to describe a world that exists independently of the language used to describe it. It is used, rather, to change the world, to change the way people see themselves, to mobilize loyalties, kindle energies, and articulate demands. Writing a generation after Renan, Max Weber grasped this when he characterized the term ‘nation’ as a Wertbegriff, a concept that belongs to the sphere of values. In more contemporary language, we might say that nation is in the first instance a category of practice, not a category of analysis. I want to make the category ‘nation’ the object of analysis, rather than use it as a tool of analysis. I*

⁶⁵ R. Brubaker, “In the Name of the Nation: Reflections on Nationalism and Patriotism”, in *Citizenship Studies*, vol. 8, n.2, June 2004, pp.115-127.

ask not 'what is a nation', but how does 'nation' work as a category of practice, a political idiom, a claim?' .

Resta quindi da chiedersi se sia possibile definire i tratti essenziali di una teoria universale del nazionalismo.

Data la diversità del fenomeno John Hall suggerisce che “nessuna teoria universale del nazionalismo è possibile”⁶⁶. Della stessa opinione è Craig Calhoun⁶⁷, il quale sostiene che la molteplicità delle forme che il nazionalismo può assumere richiede una molteplicità di teorie che siano in grado di definirne caratteristiche e contenuti. Scettico a tal riguardo è anche Umut Özkirimli per cui i “problemi teorici sollevati dal nazionalismo sono multiformi e variati, e non possono essere risolti attraverso un singolo schema teorico”. Inoltre, aggiunge lo studioso turco, vi è troppa “tensione tra la necessità di una teoria generale e il particolarismo inerente al nazionalismo”⁶⁸. David McCrone arriva addirittura ad interrogarsi sull'utilità di una teoria generale del nazionalismo dal momento che “nessuno si aspetta una simile impresa”⁶⁹.

Se la questione della genesi e dell'evoluzione delle nazioni e dei nazionalismi ha diviso profondamente il mondo accademico, il tema della classificazione delle fasi di sviluppo dei movimenti nazionalisti ha

66 “No single, universal theory of nationalism is possible. As the historical record is diverse, so too must be our concepts. This is not, it should be stressed, to suggest a move from universalism to complete particularism, from a general theory to national histories. To the contrary, middle ground can be cultivated by delineating various ideal types of nationalism, the characteristic logic and social underpinning of each of which are highlighted by a name, an exemplar, and, somewhat loosely, a characteristic theorist. J. A. Hall, “Nationalism: classified and explained”, in *Deadalus*, 122 (3), 1993, pp. 1-28.

67 Cfr C. Calhoun, *Nationalism*. Buckingham, 1997.

68 Cfr U. Özkirimli, *Contemporary Debates on ...*, cit., 2005 pp. 61-62.

69 Cfr D. McCrone, Book Review: “Nationalism and Modernism: A critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism”, in *British Journal of Sociology*, 51 (2) 2000, pp. 396-398.

riscontrato una maggior convergenza di opinioni. Eric J. Hosbawm in “Nations and Nationalism from 1780” si dichiara in accordo con la divisione in tre fasi dello sviluppo dei movimenti nazionali tracciata da Miroslav Hroch nel 1985.⁷⁰ Il primo livello descritto da Hroch è quello intellettuale, contraddistinto dal ruolo esercitato dagli intellettuali nel dare impulso al sentimento nazionale attraverso il recupero della storia e l’elaborazione e la promozione degli studi sulla lingua e sulla cultura popolare nazionale. La seconda fase vede protagoniste le élite politiche nella diffusione dell’idea di nazione, attraverso le reti di comunicazione nelle scuole e nei luoghi di aggregazione sociale e politica. Infine, lo stadio più importante nella classificazione di Hroch, che si riscontra quando la vera mobilitazione di massa prende piede. È questa la fase che consacra lo sviluppo dei movimenti nazionalisti consentendo il superamento dei ristretti limiti degli stadi dell’élite intellettuale e politica.

1.3. Evoluzione dei nazionalismi periferici alla luce del processo di integrazione europea

Accanto alla spinta disgregativa, propria dei movimenti nazionalisti che “sfidano” lo Stato come unico centro del potere politico, esiste un’altra forma di spinta, per così dire aggregativa, che attacca lo Stato in quanto considerato una struttura anacronistica e incapace di affrontare le nuove sfide che l’impatto dell’economia globale porta con sé. Questo genere di azione è tesa a dare impulso al trasferimento di funzioni e

⁷⁰ Cfr M. Hroch, *Social preconditions of national revival in Europe*, Cambridge and New York, 1985.

competenze a un livello superiore di governo, sovranazionale, come nel caso dell'Unione Europea. In una simile prospettiva i movimenti nazionalisti periferici si trovano allineati con l'azione promossa dal processo di integrazione europea nell'obiettivo di erodere funzioni e competenze statali a proprio vantaggio.

A tal proposito, Michael Keating ha osservato l'esistenza di un reciproco rafforzamento dei processi di integrazione europea e di devoluzione regionale, che si presentano come una doppia sfida per tutti gli stati nazione dell'Europa occidentale⁷¹. Questo processo rappresenta, secondo lo studioso dei nazionalismi, l'elemento chiave indispensabile per comprendere la rinascita dei movimenti regionalisti dal secondo dopo guerra a oggi⁷².

Come noto, a partire dalla metà del XX secolo ha guadagnato sempre più consensi tra gli studiosi dei nazionalismi la teoria che il nazionalismo nel mondo occidentale fosse una sorta di "patologia in declino", destinata a divenire studio di un fenomeno spentosi nel corso del tempo. In questa visione la frattura territoriale sarebbe stata sostituita dalla frattura universale tra lavoratori e proprietari dei mezzi di produzione. Alcuni studiosi come Murphy⁷³ hanno preconizzato l'arrivo di un'era post nazionalista, di un'epoca dell'Europa delle

⁷¹ M. Keating, "Europe, the state ...", cit., pp. 23-34.

⁷² Interessante a tal proposito lo spunto offerto da Anna Olsson che avanza l'ipotesi di una relazione esistente tra la qualità della rappresentanza degli interessi regionali al livello europeo e un'inclinazione positiva dei rispettivi cittadini verso l'UE. A. Olsson, *Eurocepticism Revisited - Regional Interest Representation in Brussels and the Link to Citizen Attitudes towards European Integration*, Prepared for delivery at the 11th Biennial International Conference of the European Union Studies Association, Los Angeles, California, April 23-25, 2009.

⁷³ A. B. Murphy, "Rethinking the concept of European identity", in G.H. Herb and D.H. Kaplan (eds) *Nested Identities. Nationalism, Territory, and Scale*, Lanham, MD, 1999.

Regioni. Altri, come ad esempio Hobsbawm⁷⁴, hanno interpretato il fenomeno dei nazionalisti come il prodotto di un'era ormai volta al termine.

Malgrado simili previsioni, possiamo oggi osservare una crescita dei movimenti nazionalisti e regionalisti in tutta Europa. Lo sviluppo economico, i fenomeni della globalizzazione e della modernizzazione e l'integrazione sovranazionale nell'UE non hanno determinato dunque la scomparsa dei movimenti nazionalisti quanto piuttosto una loro evoluzione.

Con riferimento a questo tipo di trasformazione, Michael Keating ha analizzato il modo in cui il processo di integrazione europea ha influenzato il recente mutamento dei nazionalismi periferici, distinguendo quattro livelli di adattamento: una trasformazione dottrinale, un cambiamento nella struttura e nella concezione della democrazia e dei diritti umani, una trasformazione funzionale e una dilatazione degli scenari d'azione per le entità sub-statali.

La trasformazione dottrinale concerne la dottrina della sovranità e implica una certa de-etnicizzazione dei movimenti nazionalisti. Il progetto Europeo trasforma il significato stesso di indipendenza, mettendo in discussione la dottrina dell'unitarietà ed esclusività dello stato sovrano e incoraggiando un più ampio pluralismo legale e costituzionale. Il secondo elemento rintracciato da Keating riguarda il cambiamento nella struttura e nella concezione della democrazia e dei diritti umani che, per la prima volta, vengono portati fuori dalla cornice statale. L'integrazione Europea ha indebolito la vecchia pretesa che la

⁷⁴ Hobsbawm E., *Nations and nationalism since 1780: programme, myth, reality*, Cambridge, 1990.

democrazia può funzionare solo in territori nazionalmente omogeni che forniscono una comune identità e un profondo senso di lealtà. In altre parole, gli Stati hanno perduto il loro monopolio come i soli soggetti che posso definire e salvaguardare i diritti e questo è avvenuto nel momento in cui l'Europa ha, per la prima volta nella storia moderna, separato i diritti umani dalla nazionalità e cittadinanza (come avvenuto per la *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*⁷⁵).

La trasformazione funzionale è conseguenza del fatto che lo Stato condivide ormai da tempo autorità e capacità con altri livelli di regolamentazione sociale. Alcuni ambiti strategici come ad esempio l'educazione e i servizi pubblici sono divenuti essenzialmente territoriali. Ne consegue che il territorio è divenuto sempre più importante per la sopravvivenza culturale nel mondo moderno. Da qui il rinnovato impulso all'azione promossa dagli enti regionali e locali.

In fine, il Professor Keating evidenzia l'esistenza di nuove opportunità d'azione per le entità sub-statali all'interno dell'UE. Queste realtà ora sono in grado di pretendere uno specifico ruolo nella definizione della politica europea come attori in rappresentanza di specifici interessi territoriali. Come noto infatti, il processo di integrazione europea, - assieme all'evoluzione dello Stato occidentale Europeo - ha

⁷⁵ In essa i Governi firmatari nell'intento di realizzare una unione più stretta tra i Membri del Consiglio dell'Europa affermano solennemente che la salvaguardia e lo sviluppo dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali costituisce una prerogativa assoluta per i rispettivi governi e, a tal fine, riaffermano il loro profondo attaccamento ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali che costituiscono le basi stesse della giustizia e della pace nel mondo e il cui mantenimento si fonda essenzialmente, da una parte, su un regime politico veramente democratico e, dall'altra, su una concezione comune e un comune rispetto dei Diritti dell'uomo a cui essi si appellano. Il testo integrale della convenzione è disponibile al link: <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/html/005.htm>

progressivamente stimolato l'adozione di procedure di devoluzione e incoraggiato gli stati senza nazione e le entità regionali a costruire un nuovo sistema di azione⁷⁶.

Nell'era della globalizzazione e della crisi di governabilità che oggi lo Stato si trova ad affrontare, il fenomeno dell'europeizzazione ha dunque consentito di oltrepassare le storiche barriere imposte dal sistema degli stati nazionali creando una nuova dimensione economica e demografica. Si sono dischiuse così nuove prospettive di benessere, di sviluppo, di cooperazione e convivenza tra i popoli ma, allo stesso tempo, un simile ampliamento - seppur geograficamente limitato - ha dilatato l'ambito dei timori e delle paure determinando il bisogno di un richiamo a un'identità dai confini più limitati, connessa al senso di appartenenza a una tradizione e a una cultura intimamente legate al territorio. La ricerca di una simile identità, in grado di combinarsi con una ancora non ben definita identità europea dai confini piuttosto fumosi, ha dato rinnovato impulso ai quei movimenti nazionalisti con una consolidata tradizione storica, culturale, linguistica e civica che mirano ad ottenere una maggior autonomia e, in taluni casi puntano alla piena indipendenza.

⁷⁶ M. Keating, "Europe, the state ...", *cit.*

CAPITOLO II

DUE CASI DI STUDIO A CONFRONTO: LA CATALOGNA E LA SCOZIA

2.1 Il dibattito sull'origine della nazione e del nazionalismo in Catalogna e in Scozia: una panoramica

Il dibattito sull'esistenza o meno di criteri oggettivi in base ai quali sia possibile distinguere una nazione dalle semplici organizzazioni politico-territoriali preesistenti, non perde consistenza, né tantomeno interesse, se dal piano teorico ci si sposta al terreno della specificità storica. Partendo dalla teoria generale e arrivando fino al “particolarismo inerente al nazionalismo” - per dirla con Özkirimli - è possibile osservare una contrapposizione di opinioni che, in larga misura, riflette il confronto che si svolge sul piano dell'analisi concettuale.

Nel caso del nazionalismo catalano le due correnti principali sono ancora una volta quella perennialista e modernista, che ripercorrono con giudizio critico la storia della regione, nel tentativo di ricostruire le origini della nazione catalana e del relativo movimento nazionalista. In Spagna, il ritorno alla democrazia liberale, dopo l'esperienza

quarantennale della dittatura, è coinciso con l'affermazione di un modello di Stato decentrato del tutto particolare, *el Estado de las Autonomías*, dove è costituzionalmente riconosciuto e garantito il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che compongono la nazione spagnola. La lotta contro la dittatura per l'affermazione della libertà ha significato dunque, in Catalogna più che in altre realtà, il desiderio del riconoscimento della propria identità legata a uno specifico territorio, a un insieme di leggi e tradizioni e alle proprie distinte istituzioni.

La componente linguistica, in particolare, rappresenta quell'elemento intorno al quale si consolida l'identità nazionale catalana capace di unire laddove le differenze di classe dividono. La lingua è insieme "mezzo" e "fine"⁷⁷ e il suo valore simbolico rappresenta un patrimonio importantissimo per la comunione e la solidarietà dei membri della sua comunità. Assieme alla lingua anche la cultura, la tradizione, gli usi e i costumi, i miti e una mentalità economica davvero dinamica, hanno contribuito a modellare un'identità nazionale diversa da quella spagnola che ancora oggi propone strade alternative per il governo del suo territorio e della sua comunità.

In Scozia la storia dell'emancipazione nazionale ha avuto un diverso percorso. Prima degli anni '90 del secolo scorso il nazionalismo scozzese era spesso liquidato come un nazionalismo di '90 minuti: gli

77 D. Conversi, *The Basques, the Catalans, and Spain: alternative routes to nationalist mobilization*, London, 1997, p. 165.

scozzesi mostravano la loro identità soprattutto nelle partite di calcio contro l'Inghilterra e il Galles.⁷⁸

Tuttavia, indagando oltre le apparenze, è possibile scoprire i tratti essenziali di un nazionalismo autenticamente scozzese che vanta particolari tradizioni, usi e costumi, miti e una propria distinta cultura. La chiesa scozzese, "Kirk", ha rivestito un ruolo particolare all'interno della formazione di una coscienza nazionale, avendo occupato un posto centrale nella lotta per l'indipendenza della Scozia per oltre tre secoli. La riforma calvinista XVI secolo con l'organizzazione della chiesa presbiteriana ha rappresentato un importante evento della storia politica oltre che religiosa della Scozia, soprattutto per il suo carattere semi-democratico. La storia della Scozia è anche e soprattutto la storia della relazione - e degli scontri - con la vicina Inghilterra. Il rapporto con quest'ultima e, in ambito sovranazionale con l'Unione Europea, presenta una natura complessa che è stata così incisivamente sintetizzata da Andrew Marr nel suo "The Battle for Scotland": "*like many, maybe most, of my fellow country folk, I am a patriotic Scot and a legal Briton and an unpatriotic European*"⁷⁹.

Le origini della nazione Scozzese vengono fatte risalire dalla maggior parte degli studiosi al 1034, anno nel quale salì al trono Re Duncan I. Vi è chi tuttavia chi collega la nascita della Scozia a tempi ancora più remoti, in concomitanza con il regno di Kenneth MacAlpin che fu il

⁷⁸ Cfr C. King, The Scottish Play. "Edinburghs' Quest for Independence and the Future of Separatism", In *Foreign Affairs* 2012, v. 91, n. 5, September/October, pp. 113-124.

⁷⁹ A. Marr, "In the Beginning: in the end", in *The Battle for Scotland*, e-book, 2013, p. 6/7.

primo re degli Scozzesi e dei Pitti⁸⁰. Di contro diversi storici inglesi, come ad esempio Lord Dacre, tendono a dipingere la storia scozzese come la storia di un paese incivile e arretrato dove il dissenso interno ha dominato la vita del paese fino al 1707, anno in cui *l'Act of Union* ha unito i due regni di Scozia e Inghilterra sotto il nome di Gran Bretagna. Da allora - secondo questa interpretazione - l'Inghilterra ha contribuito attraverso la sua modernità e la sua grande civiltà a fare della Scozia un paese prospero e moderno.

Sia tra gli scozzesi che tra gli inglesi esistono naturalmente interpretazioni che hanno finalità propagandistiche, in quanto strettamente legate all'attuale contesto politico e costituzionale del Regno Unito a poco meno di un anno dal referendum del 2014 per l'indipendenza scozzese.

La ricostruzione storica che segue non ha la pretesa di esaurire le riflessioni sull'origine e sull'evoluzione dei due nazionalismi catalano e scozzese, né quella di approfondire il tema in tutte le sue possibili articolazioni e complessità. Nondimeno la sua stesura è stata orientata dalla volontà di tracciare le linee essenziali del percorso che i movimenti nazionalisti in Catalogna e in Scozia hanno intrapreso nella

⁸⁰ Scrive a tal proposito William Robertson: "La Brettagna settentrionale, quando partirono le legioni romane, restò sotto il dominio degli Scoti e dei Pitti. I primi avanti la fine del quarto secolo erano probabilmente una colonia de' Celti o Galli, co' quali dimostrarli affini la somiglianza del linguaggio, de' costumi e de' riti religiosi; circostanze molto più decisive per ciò che riguarda l'origine delle nazioni, di quel che siano le favolose tradizione de' male instrutti e creduli annalisti. Gli Scoti, secondo opinione comune, posero la loro sede da prima nell'Irlanda, donde a poco a poco allargandosi, approdarono finalmente alle rive opposte a quest'isola, ed ivi fissarono il loro domicilio. Crudeli e sanguinose guerre si fecero per molti secoli tra essi e i Pitti. Al fine Kenneth II, sessantesimo nono re [...] riportò una completa vittoria sui Pitti, e unì sotto una sola monarchia tutto il paese dal muro d'Adriano sino all'Oceano settentrionale; e il suo regno si fece noto sotto il nome che ha presentemente, derivato da un popolo che sul principio vi si stabilì come straniero, e che restò lungo tempo oscuro e poco considerabile": W. Robertson, *Storia del Regno di Scozia sotto Maria Suarda e Giacomo VI*, Milano, 1828, p.9.

storia, volendo con ciò rispondere all'esigenza di individuare un legame con il passato per meglio comprendere le attuali dinamiche politiche e costituzionali, e poterne quindi tracciare nel quarto ed ultimo capitolo di questo lavoro le possibili prospettive all'interno del più ampio scenario europeo.

2.2 Il nazionalismo Catalano

2.2.1 Le origini del nazionalismo catalano

La contrapposizione tra coloro che sostengono l'assoluta modernità delle nazioni e del fenomeno dei movimenti nazionalisti e coloro che ne individuano la nascita in un tempo molto remoto - se non addirittura "antico come la storia" - si riflette anche nella diversità degli approcci dedicati allo studio del nazionalismo catalano. Perennialismo e modernismo si scontrano dunque anche sul piano concreto, senza perdere con ciò quelle peculiarità che ne contraddistinguono i rispettivi filoni di ricerca e analisi.

I perennialisti condividono con i modernisti il giudizio sulla modernità della mobilitazione politica, in quanto fenomeno che attraversa la società catalana a partire dal XIX secolo. Allo stesso tempo però, il sentimento nazionale catalano non è visto dagli studiosi appartenenti a questa corrente come una conquista così recente, quanto piuttosto una "riscoperta" della nazione catalana che è datata oltre un millennio

prima. Per i modernisti, invece, la nazione catalana si modella proprio a partire dal XIX secolo, quando la borghesia dei commerci - che tanto peso ha avuto nel dinamismo economico catalano - esclusa da ogni forma di partecipazione politica e isolata dalla mancanza di adeguate misure di protezionismo economico, si fa portavoce di nuove istanze proto-regionali prima e nazionaliste dopo.

Entrambi gli approcci, modernista e perennialista, presentano degli elementi di criticità legati ai limiti di una visione che nel primo caso privilegia il dato moderno a scapito di una prospettiva storica di maggior respiro, e che, nel secondo caso, non riconosce appieno il valore della modernità e dei cambiamenti da essa indotti. Accade, dunque, che i modernisti in taluni casi non approfondiscano adeguatamente il dato territoriale focalizzandosi su cambiamenti introdotti dalla modernità, senza analizzare in una visione più ampia i tanti elementi del cambiamento “interni” e “esterni” alla società catalana. D’altro canto, l’approccio perennialista evita di fare i conti con l’essenziale modernità della nazione catalana, confondendo spesso la storia della Catalogna, intesa come territorio soggetto a trasformazioni politiche e istituzionali, con la storia della nazione catalana⁸¹.

Tra i diversi studiosi che possono essere definiti perennialisti – come Prat de la Riba, Rovira i Virgili, Curucull, Termes, Castells, solo per citarne alcuni – risulta di particolare interesse la ricostruzione storica che Manuel Castells traccia nel suo “The power of identity” pubblicato

⁸¹ J. Etherington, *Nationalism, National Identity and Territory. The Case of Catalonia*, Tesi Doctoral, Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona, June 2003, pp. 135-144.

per la prima volta nel 1997. Castells fa risalire la data di nascita della nazione catalana al 988⁸², quando il Conte Borrell ruppe i vincoli con ciò che rimaneva dell'Impero Carolingio che, intorno all'800, comprendeva anche queste terre della frontiera meridionale dell'impero conquistate per controbilanciare la minaccia araba verso l'Occitania. Al volgere del IX secolo il conte Guifré el Pilós si vide assegnate dalla Monarchia francese - dopo aver combattuto contro la dominazione araba - le contee di Barcellona, d'Urgell, della Cerdanya-Conflent e di Girona⁸³. Fu così che nel 987 egli decretò il distacco delle contee catalane dal Regno Franco consentendo, per la prima volta ai suoi successori, di divenire conti di diritto senza necessità di nomina da parte dei re francesi e assicurando così un'egemonia del Casato di Barcellona su quella regione che nel XII secolo sarà ribattezzata *Catalunya*. Questa svolta storica ha consegnato per sempre al mito la figura di Guifré el Pilós (Goffredo il Villosa), che tutt'oggi riveste un ruolo fondamentale nell'immaginario collettivo catalano ed è considerato il padre storico della Catalogna.⁸⁴

⁸² La regione costituì parte dell'Impero Romano dal III al V secolo d.C. I Visigoti si stabilizzarono a nord-est della Penisola dopo che a partire dal V secolo le diverse popolazioni barbare si erano alternate nel controllo dell'area. Ai visigoti si avvicendarono i saraceni che raggiunsero i Pirenei. Fu poi la volta dei Franchi che votati alla causa della liberazione delle terre dal dominio arabo superarono i Pirenei e le terre di nord est. Fu Carlo Magno verso la fine del 700 a porre fine alla dominazione barbara attraverso la creazione del Ducato di Gòtia, mentre i possedimenti arabi si estendevano fino alla valle dell'Ebro (oggi confine tra la regione catalana e quella della Comunitat Valenciana)

⁸³ M. Castells, *The power of identity, The Information Age: Economy, Society, and Culture: volume II*, Oxford, 2004, p. 46.

⁸⁴ Alle sue gesta si fa risalire l'origine della bandiera catalana la *senyera*, con quattro strisce rosse verticali su sfondo giallo. Narra la leggenda che dopo la vittoria sui normanni in cui decisivo fu l'apporto militare di Guifré el Pilós, il re Carlo il Calvo volle premiarlo e così avvicinandosi al corpo di Guifré ferito a morte volle esaudire il suo desiderio di avere uno stemma per il suo Casato. Così il re fece pressione con le dita sulla ferita insanguinata del valoroso combattente e lo trascinò sulla superficie del suo scudo d'oro creando l'emblema delle quattro strisce su uno sfondo oro/giallo. In

Mentre la Spagna Cristiana dedicò ben otto secoli all'opera di "Riconquista" contro gli Arabi nella costruzione del Regno di Castiglia-Leon, la Catalogna - continua Castells - dopo il periodo di dominazione Araba nel VIII e IX secolo, si liberò delle sue origini Carolingie per divenire tra l'inizio del XII secolo e la metà del XV secolo un nuovo impero mediterraneo. Questo impero comprendeva Maiorca, Valencia, la Sicilia, parte della Grecia con Atene, la Sardegna, Napoli fino a includere i territori francesi oltre i Pirenei come Rossiglione e la Cerdagna.

Sebbene la Catalogna avesse un entroterra con una marcata tradizione rurale, fu soprattutto il suo dinamismo economico a renderla un impero commerciale retto dall'alleanza tra la nobiltà e le élite mercantili urbane. La preoccupazione di un eccessivo peso del potere militare esercitato dalla Castiglia portò alla fusione con il regno di Aragona nel 1137. Tuttavia, il matrimonio tra Ferdinando, Re di Catalogna, Valencia e Aragona, e Isabella, regina di Castiglia, pose fine all'esperienza di una Catalogna sovrana. Questo fatto decretò l'inizio di una fase di declino,⁸⁵ la cui più eclatante manifestazione fu l'esclusione dal commercio con le colonie americane. La reazione Catalana fu quella di sviluppare una propria industria di beni di consumo e commercializzarli a livello regionale attivando, a partire dalla seconda metà del XVI secolo, un

realtà la leggenda non ha fondamento storico poiché Carlo il Calvo morì venti anni prima di Goffredo il Villosio.

⁸⁵Osserva a tal proposito Castells: "The marriage of the two nations was supposed to respect language, customs, and institutions, as well as sharing wealth. Yet, the power and wealth of the Spanish Crown and of its landowning nobility, as well as the influence of the fundamentalist Church built around the Counter-Reformation, steered the historical course in a different direction, subjugating non-Castilian peoples, in Europe, and in the Iberian peninsula, as well as in America.": M. Castells, *op. cit.*, p. 47.

processo di industrializzazione e accumulazione di capitale davvero notevole.

Di lì a breve la politica di Filippo IV avrebbe creato nuovo malcontento tra la popolazione catalana e in particolare nella classe borghese dedicata ai commerci. Bisognoso di nuove entrate il re diede una stretta all'accentramento fiscale provocando l'insurrezione del Portogallo e della Catalogna, dove si scatenò la rivolta dei mietitori (*guerra dels segadors*) nel 1640. Fu un aristocratico catalano, Pau Claris i Casademunt, a proclamare la Repubblica Catalana e ad allearsi con la Francia dando così avvio alla rivolta. Tuttavia - sottolinea Castells - mentre il Portogallo con il supporto dell'Inghilterra riconquistò la sua indipendenza, la Catalogna si vide totalmente privata della sua libertà. Tra il 1705 e il 1714 lottò nuovamente per la sua indipendenza facendo propria la causa degli Austriaci contro Filippo V Borbone nella guerra di successione spagnola. La sconfitta catalana e l'ingresso dell'esercito di Filippo V a Barcellona l'11 settembre del 1714 è celebrato ancora oggi come la *Diada nacional catalana*.

Fu così che la Catalogna perse le proprie istituzioni politiche di autogoverno che avevano origini nel Medioevo: il governo municipale basato su consigli democratici, il Parlamento e la *Generalitat*⁸⁶. Con il decreto reale *Nueva Planta* furono bandite la maggior parte delle istituzioni catalane insieme alle leggi e alle tradizioni - incluso l'uso pubblico della lingua - e fu imposta un'amministrazione fortemente centralizzata. Nonostante ciò, il rilancio economico della regione contribuì ad aumentare il gap con il resto della penisola, gettando le

⁸⁶ La Generalitat è il sistema politico-istituzionale e amministrativo con cui viene organizzato l'autogoverno della Catalogna.

basi del futuro movimento regionalista. Proprio a Barcellona fu realizzata la prima fabbrica a vapore del paese, lo Stabilimento *Bonaplata*, nel 1832, anno che viene considerato emblematico per la nascita della moderna industria catalana⁸⁷. La regione divenne una delle eccezioni del Mediterraneo rispetto alla tendenza della prima industrializzazione concentrata per lo più nei paesi del Nord Europa.

La Catalogna industrializzata fu per più di un secolo l'unica vera area industriale della Spagna. Ma a questa vitalità economica della borghesia catalana non corrispose alcuna partecipazione alla vita politica del paese. La noncuranza di Madrid di fronte alle richieste di adozione di misure protezionistiche che potessero tutelare gli interessi economici catalani fu la scintilla che diede impulso alla nascita di un movimento catalano consapevole, alla fine del XIX secolo⁸⁸.

Proprio a partire da questo periodo, i modernisti individuano la nascita del sentimento nazionale catalano e ne sottolineano il suo stretto legame con gli interessi della borghesia industriale e del commercio. Lungo questa direttrice si muove ad esempio Pierre Vilar⁸⁹ il quale, per spiegare la nascita del nazionalismo catalano e del ruolo esercitato in esso dalla borghesia, compie un passo indietro fino al periodo compreso tra il 1720 e il 1808, quando “il grande progresso del diciottesimo secolo” rappresentò “l'ultima occasione per l'unità spagnola”⁹⁰. Nella

⁸⁷ D. Conversi, *The Basques, the Catalans, and Spain...cit.*, p.11.

⁸⁸ “[...]A strong Catalan nationalist movement developed from the late nineteenth century, inspired by articulate ideologues, such as pragmatic nationalist Enric Prat de la Riba, or the federalists Valenti Almirall and Francesc Pi i Margall, sung by national poets, such as Joan Maragall, chronicled by historians, such as Rovira i Virgili, and supported by the work of philologists, such as Pompeu Fabra, who codified the modern Catalan language in the twentieth century”: M. Castells, *op. cit.*, p. 48.

⁸⁹ P. Vilar, “Spain and Catalonia”, review, III, 4, Spring 1980, pp. 527-587.

⁹⁰ Vilar così descrive il dinamismo economico catalano: “[...] breaking records, surmounting crises, Catalonia had succeeded, by means of increased agricultural

periodizzazione di Vilar, questo primo periodo è caratterizzato da un'integrazione della Catalogna nella Spagna e da un accresciuto ruolo della borghesia catalana. La produzione agricola in questi anni registra una notevole crescita e lo sviluppo dei commerci fa da cornice a un generale miglioramento delle condizioni dei lavoratori. In quest'arco di tempo per i catalani la madrepatria, il paese, la nazione e lo stato si esprimono tutti nella stessa realtà che prende il nome di Spagna. Il secondo periodo che ricomprende gli anni tra il 1820 e il 1885, è ribattezzato da Vilar l'"era regionalista-protezionista". Questa fase è caratterizzata dalla presa di coscienza della classe borghese catalana delle proprie capacità economiche e commerciali di fronte alla "mediocrità" del mercato nazionale spagnolo. Per proteggere le proprie prerogative, la borghesia catalana mira a esercitare un maggior controllo politico attraverso l'esercizio di una qualche forma di influenza sullo Stato spagnolo. È bene sottolineare infatti, che la borghesia di questo periodo non aspira all'autonomia politica ne tanto meno all'indipendenza della Catalogna. Prima degli anni 1880-1885 - ricorda Vilar - l'utilizzo del termine nazionale con riferimento al "mercato nazionale" all'"industria nazionale" e alla "produzione nazionale" anche se utilizzato in Catalogna si riferisce sempre al contesto spagnolo⁹¹. Infine, la terza e ultima fase della periodizzazione di Vilar nella quale "una classe aspira alla leadership di uno Stato".⁹²

production, full employment, new markets and colonial profits, in establishing the development of capital, based less on the ruin of regional labor than was the case elsewhere. If real wages fell, as everywhere, the Catalan worker's nominal salary astonished the French immigrant of 1780: the piastre was the dollar of the time": *Ivi*, p. 568.

⁹¹ *Ivi*, p.551.

⁹² *Ivi*, p 546.

Quando questa classe si vede negata la leadership dello Stato Spagnolo diviene “borghesia nazionalista”⁹³ e di conseguenza ripiega verso la domanda di un’autonomia politica e una forma di organizzazione regionale.

L’idea di una borghesia frustrata all’interno della quale il movimento nazionalista riceve impulso è condivisa anche da Jordi Solé-Tura, il quale nel suo “Catalanismo y Revolución Burguesa” del 1970 afferma che la storia del nazionalismo catalano è la storia di una rivoluzione borghese frustrata. Ad ogni modo lo studioso rifiuta quell’interpretazione del movimento nazionalista che tutto vorrebbe ridurre all’azione manipolatrice esercitata sul popolo catalano da parte di una borghesia opportunistica⁹⁴.

Più in generale i modernisti collegano la nascita del nazionalismo catalano alla comparsa dello stato liberale in Spagna nel XIX secolo. O meglio c’è chi come Borja de Riquer sostiene che una delle difficoltà maggiori nell’affermazione dell’identità nazionale spagnola vada ricercata proprio nella “*crisis de penetración del estado liberal español del siglo XIX, que finalmente se mostró incapaz de nacionalizar eficazmente a los españoles*”⁹⁵.

Daniele Conversi nel suo “The Basques, the Catalans, and Spain: alternative routes to nationalist mobilization”, fa propria la visione dello storico Jesús Pabón (1952) e del nazionalista Rovira i Virgili (1930, 1982) per i quali il Catalanismo è generato dalla convergenza di quattro distinti elementi: il movimento di rinascita culturale meglio noto come

⁹³ Ivi, p. 550.

⁹⁴ J. Solé-Tura, *Catalanismo y Revolución Burguesa*, Madrid, 1970, p. 18. Cfr Jutglar, *Historia crítica de la burguesía in Cataluña*, Barcelona, 1984.

⁹⁵ B. de Riquer, *op. cit.*, p. 19

Renaixença, il Carlismo tradizionalista, il Federalismo Repubblicano e il protezionismo industriale⁹⁶.

Lo studioso italiano pone l'accento sul lento sviluppo del nazionalismo catalano e sul fatto che molti tra i primi Catalanisti non mancarono di mettere in risalto il loro carattere spagnolo. L'identità catalana dapprincipio vagamente definita cominciò a strutturarsi attorno ad una nuova mentalità alla quale veniva attribuito il gap economico esistente tra la Catalogna e la Castiglia. Questa presa di coscienza avvenne, secondo Conversi, solo gradualmente: *“Initially, Catalaness began to configure itself in the form of a distinct vision of the world and a distinct set of customs and laws. This vaguely defined identity began by attributing to a different mentality the existing economic gap between Madrid and Barcelona. Hence, at the beginning, Catalan identity was not a clearly denied notion, and several cultural revivalist wrote in Spanish. Only gradually did some consensus begin to merge around the centrality of culture and, within it, of language^{97”}.*

Il termine Renaixença, “rinascita”, sta a indicare quel movimento culturale che tra gli anni quaranta e settanta dell'Ottocento fornì le basi culturali e ideologiche per la successiva diffusione del nazionalismo politico. Nacque come movimento letterario, con l'ambizioso progetto di elevare la lingua catalana a lingua della cultura e della letteratura e divenne presto espressione dell'orgoglio regionalista⁹⁸. Tutti i settori artistici ne furono contaminati: la poesia, il teatro, l'architettura, la pittura, la scultura e la filosofia. Il cuore di questo vasto movimento

⁹⁶ D. Conversi, *The Basques, the Catalans, and Spain...cit.*, pp. 13-43.

⁹⁷ *Ivi*, p. 11.

⁹⁸ *Ivi*, p. 13

culturale fu naturalmente Barcellona, ma presto la sua influenza si estese alle altre città e villaggi delle regioni in cui si parlava il catalano. La Renaixença non fu solo un fenomeno intellettuale⁹⁹ o borghese e fu contraddistinta dal tentativo di coinvolgere gli abitanti dell'entroterra rurale, i *muntanyesos*, attorno ai suoi valori. Uno dei più grossi esponenti di questa corrente letteraria e artistica fu senza dubbio Padre Jacint Verdaguer¹⁰⁰ (1845-1902), nella cui opera è presente l'idea della valorizzazione delle tradizioni catalane ormai perdute nel tempo. La sua importanza storica per il nazionalismo catalano risiede nel fatto che Verdaguer ha contribuito a creare una visione spaziale, territoriale, della nazione catalana, che privilegia la Catalogna rurale e la sua comunità - intesi come riserva spirituale della nazione - in un'ottica che permette l'incorporazione di questi elementi nel progetto egemonico della borghesia industriale urbana¹⁰¹. L'anima urbana e borghese incontra lo spirito rurale e popolare e dalla loro sintesi si genera la piattaforma

99 A tal proposito Josep R. Llobera nel volume "Foundations of National Identity: From Catalonia to Europe" così descrive gli elementi culturali distintivi della Renaixença: "The Catalan Renaissance should not be identified purely with a literary movement, though this feature was particularly outstanding. In fact, it was a manifold cultural manifestation that affected history and the arts, philosophy and law, as well as many other aspects of the life of Catalan society. In a sense, the Renaissance was a successful attempt to recreate Catalan culture as a distinctive set of values, symbols, and way of thinking and acting, shared by the community". A proposito del carattere intellettuale del movimento Llobera afferma: "To say that the Catalan Renaissance was initiated and led by an intellectual elite is to state the obvious: hoe could it be otherwise? What is important is to stress the fact that the rest of the Catalan people gradually came to participate, and eventually took an active part in this cultural movement": J. R. Llobera, *Foundations of National Identity: From Catalonia to Europe*, Oxford, 2005, pp.73-74.

¹⁰⁰ Per un approfondimento sul tema della Renaixença e in particolare sul ruolo di Jacint Verdaguer si veda: J. Etherington, "Nationalism, nation and territory: Jacint Verdaguer and the Catalan Renaixença", in *Ethnic and Racial Studies*, 33:10, 2010, pp. 1814-1832.

¹⁰¹ *Ivi*, p. 1815.

ideologica per la costruzione culturale e politica del catalanismo del XIX secolo¹⁰².

La prima guerra Carlista scoppiata nel 1833 nacque dal pretesto di una disputa dinastica che vedeva schierati da un lato i Carlisti, sostenitori di Don Carlos María Isidro, legittimo erede al trono, e dall'altro, Isabella II, figlia di Ferdinando VII, sostenuta dalle forze liberali, dall'esercito e dalle potenze straniere (Francia e Gran Bretagna). Le forze controrivoluzionarie e cattoliche si scontrarono con le forze liberali, che sostenevano l'ascesa al trono di Isabella II in violazione delle regole della casa Borbone che prevedeva la successione al trono per i soli eredi maschi. La guerra civile che ne scaturì portò alla sconfitta delle forze Carliste nel 1839 e all'ascesa di Isabella II al trono di Spagna. Il significato della sconfitta delle forze controrivoluzionarie non fu solo politico ma anche sociale ed economico: vennero liberate le proprietà ecclesiastiche, soppresse le corporazioni, dato nuovo impulso alla libertà di commercio nella più ampia cornice di alcune importanti riforme sociali ed economiche. Se è vero che queste misure favorirono l'industria tessile catalana¹⁰³, al livello generale la repressione delle

102 Un contributo importante in tal senso fu apportato anche dal Modernismo, corrente artistica, particolarmente attiva nella sua espressione architettonica, che abbracciò gli anni dal 1882 al 1906. Il movimento modernista portò nel catalanismo culturale e politico quell'elemento di apertura verso il progresso e la modernità che al conservatorismo della *Renaixença* mancava. Il Catalanismo veniva rifondato su nuove basi rispetto all'idea di un nostalgico passato idealizzato dalla *Renaixença*, divenendo veicolo del progresso e simbolo dell'universalità.

103 A proposito dell'importanza dell'industria tessile catalana Nicola Criniti osserva: "Era chiaro, del resto, come si volesse favorire l'afflusso della materia prima necessaria all'industria tessile catalane per poi esportare i manufatti cotonieri nel mercato interno, in Europa e nelle colonie. Il sistema produttivo catalano trovava quindi nelle filiera del cotone nuovi margini di azione e una significativa crescita industriale, agevolata dal protezionismo e dall'unione fiscal del paese che un Ferdinando VII meglio disposto verso la borghesia industriale catalana decideva di rafforzare. Barcellona diveniva l'unica vera realtà industriale spagnola tanto che, alcuni anni dopo, il console nordamericano Ernest Volger scriveva che se in tutta la Spagna, nel 1857, erano approdate 104.058 balle di cotone statunitense, ben 89.000

istituzioni catalane continuò anche in questo periodo¹⁰⁴. Dopo un *pronunciamento* militare che rovesciò Isabella II e la breve, ma significativa, parentesi della Prima Repubblica Spagnola nel 1873-74, il potere finì nelle mani della regina Maria Cristina. Una seconda fallimentare guerra carlista scoppiò nel 1872 e si protrasse fino al 1876 interessando principalmente le provincie basche.

Il terzo elemento di analisi identificato da Conversi, ci conduce al programma formulato da Valentí Almirall che risulta di fondamentale importanza per comprendere il passaggio dal regionalismo al nazionalismo nella sua più ampia cornice federalista¹⁰⁵. Nel suo *Lo Catalanism*, pubblicato nel 1886, Almirall descrive una Spagna moribonda e in declino. La ragione di una simile decadenza va rintracciata a suo parere nella componente Castigliana, autoritaria e centralista. Questo carattere castigliano è secondo Almirall diametralmente opposto al carattere catalano, analitico, riflessivo, particolare e orientato alla libertà. La Spagna infatti, lungi dall'essere una singola nazione è composta da una costellazione di nazioni e popoli diversi e, all'interno dello Stato Spagnolo, la componente castigliana è riuscita a stabilire una indiscussa egemonia grazie anche alla scoperta e alla colonizzazione dell'America. La confederazione Catalano-Aragonese ha invece perso il suo splendore e il suo orizzonte con la fine dell'epoca Mediterraneo-centrica e il compiersi del Medioevo. Da quel momento si è assistito a un generale declino di fronte al quale la

(l'85,5%) erano finite a Barcellona che – secondo Volger - era in grado di assorbire l'arrivo di almeno 100.000 balle annue”: N. Criniti, *Stati Uniti e Barcellona. Il Traffico marittimo della bandiera nordamericana con la Catalogna attraverso i reports consolari (1800-1862)*, Milano, 2011, pp. 88-89

104 D. Conversi, *The Basques, the Catalans, and Spain...*cit., p. 12.

105 J. R. Llobera, *op. cit.*, p. 76.

Catalogna ha dovuto soccombere acquisendo alcune delle caratteristiche negative del carattere castigliano e non riuscendo a fare buon uso delle proprie capacità. La visione catalana *particularista* e federalista è perciò inconciliabile con il carattere *generalizador* castigliano, contraddistinto da una tendenza all'uniformazione e da un'intolleranza verso le differenze. Almirall si riferisce alla Catalogna talvolta come a una "regione" in altri casi come a una "nazione" ma non si abbandona mai a soluzioni separatiste formulando un programma che all'interno dello Stato Spagnolo è teso a garantire il massimo grado di pluralismo e partecipazione.

Ad Almirall si deve inoltre l'elaborazione dei *Memorial de Greuges* presentati nel 1885 al re Alfonso XII. Questi memoriali in difesa degli interessi morali e materiali della Catalogna furono firmati da uomini d'affari, industriali, professionisti, intellettuali, letterati e artisti. Il merito di questa iniziativa risiede nell'aver realizzato un fronte unico intorno alla questione catalana, in rappresentanza dei diversi settori e interessi della società.¹⁰⁶ Nel pensiero di Almirall un posto speciale è riservato poi alla lingua, intesa come mezzo per definire l'identità nazionale e differenziarla rispetto alle altre. Non è un caso infatti che egli fondò il primo quotidiano in catalano, *Diari Català*, nel 1879. A lui si deve anche l'organizzazione del Primo Congresso Catalanista nel 1880 che riunì poeti e storici legati dalla comune adesione ai principi federalisti. Da questa esperienza, che si proponeva di difendere la legge catalana, nacque l'organizzazione politica *Centre Català* che nel 1883 organizzò un secondo Congresso Catalanista, all'interno del quale per la

¹⁰⁶ D. Conversi, *The Basques, the Catalans, and Spain...*cit., p. 18

prima volta fu condannata l'affiliazione politica ai partiti spagnoli. Un governo centrale per la Catalogna e l'adozione di misure protezionistiche costituivano, assieme alla difesa della legge catalana, i punti fondamentali di questo programma. Il Catalanismo culturale e il Catalanismo politico finalmente si fondevano all'interno di un ampio programma di matrice federalista. Ma gli interessi conservatori e borghesi non tardarono a farsi sentire e nel 1887 l'ala destra si staccò dal *Centre Català* per dare vita alla *Lliga de Catalunya*.

2.2.2 Dai “Bases de Manresa” alla dittatura franchista

Nel 1891 fu fondata la *Unió Catalanista*, prima vera coalizione politica che riuniva un ampio gruppo di rappresentanti della società con lo scopo di diffondere idee regionaliste e federaliste. Riunitisi a Manresa, una città a nord di Barcellona, i suoi delegati ne formularono il programma politico - più radicale di quello delineato nei *Memorial de Greuges* – che venne formalizzato in un documento nel 1892, i *Bases per a la Constitució Regional Catalana*, meglio noti come *Bases de Manresa*. In questo storico atto la Catalogna veniva proclamata paese sovrano e si chiedeva il ripristino delle giunte comunali (*comarques* e *municipis*), l'uso del catalano come lingua ufficiale, un maggior numero di impieghi pubblici per i catalani e l'attribuzione alla Catalogna della gestione di alcuni settori della società. Tra questi vi rientrava la tassazione, l'educazione, la moneta, la legislazione penale, civile e

mercantile, la predisposizione di unità catalane nell'esercito e la creazione di una polizia regionale¹⁰⁷.

Un'altra importante tappa nella definizione del catalanismo moderno fu la crisi di Cuba del 1898 - il cui mercato rappresentava il 60% delle esportazioni catalane - che anticipò di un anno lo smembramento dell'Impero Spagnolo nel 1899. Dalla crisi scaturì un movimento politico e intellettuale chiamato *Regeneracionismo*, che investì la generazione del '98, nella quale la caduta dell'impero spagnolo lasciò un profondo segno. Per i catalanisti questa crisi fu l'espressione più visibile del fallimento di anni di centralismo, uniformazione e corruzione. Alcuni studiosi come sostengono la tesi secondo cui la vera svolta per il nazionalismo politico catalano fu proprio la questione cubana di fine secolo¹⁰⁸, che portò a una presa di coscienza dei suoi sostenitori desiderosi di inserirsi tra le maglie di una profonda crisi di identità dello Stato Spagnolo. Borja de Riquer respinge fermamente questa interpretazione, individuando i semi del cambiamento nella

¹⁰⁷ Tra i punti più significativi delle Bases de Manresa del 1892:

Base 3ª.- La lengua catalana será la única que, con carácter oficial, podrá usarse en Cataluña y en las relaciones de esta región con el poder central.

Base 4ª.- Sólo los catalanes, ya lo sean por nacimiento o en virtud de naturalización, podrán desempeñar en Cataluña cargos públicos, incluso tratándose de los gubernativos y administrativos que dependan del poder central. También deben ser ejercidos por catalanes los cargos militares que comporten jurisdicción.

Base 6ª.- Cataluña será la única soberana de su gobierno interior. Por tanto, dictará libremente sus leyes orgánicas; cuidará de su legislación civil, penal, mercantil, administrativa y procesal; del establecimiento y percepción de impuestos; de la acuñación de la moneda, y tendrá todas las demás atribuciones inherentes a la soberanía que no correspondan al poder central [...]

Base 7ª.- El poder legislativo Regional radicará en las Cortes Catalanas [...].

Base 12ª.- Cataluña contribuirá a la formación del ejército permanente de mar y tierra por medio de voluntarios o bien mediante una compensación en metálico previamente convenida como antes de 1845.

Base 13ª.- El mantenimiento del orden público y seguridad interior de Cataluña estarán confiadas al Somatén y a los mossos de l'esquadra.

Base 15ª.- La enseñanza pública... deberá organizarse de una forma adecuada a las necesidades y carácter de la civilización de Cataluña.

¹⁰⁸ Per un approfondimento di rimanda a: A. Elorza, E. Hernández Sandoica, *La guerra de Cuba (1895-1898). Historia política de una derrota*, Madrid 1998.

difficoltà dell'affermazione dello Stato liberale in Spagna e nel conseguente fallimento del tentativo di nazionalizzare gli Spagnoli. Scrive infatti de Riquer nel suo "Escolta, Espanya: la cuestión catalana en la época liberal" del 2001 a proposito dello scopo del libro, che si prefigge di studiare il "caso catalán: *“con el pretendemos, entre otras cosas, rebatir la tesis que aun hoy sostienen algunos historiadores - ciertamente bien pocos -, políticos y publicistas - muchos mas - según la cual el catalanismo político, como el nacionalismo vasco, fueron movimientos surgidos a finales del siglo XIX que actuaron, ya desde un principio, como fuerzas disgregadoras, dificultando la integración del Catalunya y del País Vasco en la España liberal. Los defensores de tales postulados añaden que, tras el desastre del 98, estos movimientos se comportaron de forma insolidaria y se aprovecharon de la crisis hispánica para desarrollarse como alternativas identitarias. Este libro intenta cuestionar estas tesis y frente a ellas explicar que el catalanismo político no fue ni el origen ni la causa de la crisis entre Catalunya y España, sino que mas bien fue la consecuencia, el lógico resultado, de una crisis previa, la provocada por la incomodidad en la que se encontraron muchos catalanes antes el Estado y la Nación que los liberales mas conservadores quisieron imponer durante el siglo XIX”*¹⁰⁹.

Al di la dell'impatto politico e simbolico che gli eventi del '98 ebbero sul nazionalismo catalano, il caso di Cuba apriva la strada ad una nuova fase storica per la Spagna che con la perdita di Puerto Rico, delle Filippine e delle isole minori del Pacifico contava solo pochi

109 B. de Riquer, *op. cit.*, p.19.

possedimenti nel continente africano. È in questo contesto che Enric Prat de la Riba fondò nel 1899 il *Centro Nacional Catalá* che, unitosi nel 1901 con il partito di Polavieja, diede vita alla *Lliga Regionalista*. La Lliga ebbe ruolo molto importante nella vita politica catalana fino a Repubblica del 1931.

Come effetto a una dura serie di repressioni per opera del governo spagnolo quasi tutte le forze catalane, progressisti e conservatori, di sinistra e di destra, immigrati e nativi, regionalisti ed ex centralisti, si unirono in una protesta formale dando vita alla coalizione chiamata *Solidaritat Catalana*¹¹⁰. Dopo un ampio successo alle elezioni del 1907, *Solidaritat Catalana* lasciò il passo alle correnti radicali anarchiche nello stesso momento in cui si formava una corrente repubblicana catalana di sinistra. Il radicalismo estremista fu una componente determinante nel susseguirsi di avvenimenti che portarono alla *Setmana Trágica*¹¹¹ a seguito della quale Antonio Maura, a capo del governo conservatore, stese un piano che includeva la creazione delle *Mancomunitades*, organi amministrativi vicini alla realtà storica di ogni regione la cui importanza per l'autogoverno della Catalogna non era certo trascurabile. La *Mancomunitat* della Catalogna divenne realtà nel 1914 come istituzione che raggruppava le quattro province storiche catalane: Barcellona, Lleida, Tarragona e Girona. I suoi poteri erano

110 D. Conversi, *The Basques, the Catalans, and Spain...*cit., p. 28.

111 La *Setmana trágica* si riferisce ai fatti che interessarono Barcellona durante l'ultima settimana di luglio del 1909. Venne così ribattezzata a causa degli sconvolgimenti che interessarono la città e la sua popolazione che fu impegnata per cinque giorni in una vera e propria guerriglia urbana dove saccheggi, distruzione e sparatorie portarono devastazione lasciando un segno indelebile nella coscienza nazionale catalana. Questa durissima repressione ad opera del governo di Antonio Maura fece seguito ad una manifestazione memorabile in risposta alla decisione del governo di dichiarare guerra al Marocco e servirsi nelle file dell'esercito dei riservisti catalani.

piuttosto limitati, ma grande fu la portata simbolica del riconoscimento dell'unità territoriale catalana a due secoli dalla cessata indipendenza, da quando l'esercito di Filippo V aveva fatto il suo ingresso a Barcellona nel 1714. Negli anni che precedettero la dittatura di Primo de Rivera il catalanismo subì un cambiamento di rotta verso tendenze più repubblicane. Nel 1922 gli elementi meno conservatori della *Lliga* abbandonarono il partito e formarono la *Acció Catalana* che riuscì a convogliare la sinistra. Il primo passo verso una convergenza di obiettivi con le altre nazionalità storiche fu compiuto proprio da questa forza politica che, nel 1923, strinse un'alleanza con i Baschi e i Galiziani¹¹². La dittatura del Generale Miguel Primo de Rivera (1923-1930) pose fine all'esperienza della *Mancomunitat* che nel 1925 fu soppressa. L'uso della lingua catalana fu bandito e per punire le offese contro l'unità del paese fu reintrodotta la giurisdizione militare. In questa fase storica il catalanismo fu conservato e mantenuto anche grazie al suo utilizzo nella liturgia ecclesiastica, trovando così nella chiesa un nuovo importante alleato. Caduta la dittatura, la tendenza repubblicana si accentuò e, dopo la costituzione di un Comitato Rivoluzionario Repubblicano nel 1931 e la fondazione di *Esquerra Republicana de Catalunya* con a capo Francesc Macià, nel 1932 fu proclamata la Seconda Repubblica, approvato lo Statuto catalano e ristabilita la *Generalitat*. Macià fu eletto presidente e rimase al comando della *Generalitat* fino all'anno successivo quando scomparve prematuramente e fu la volta di Lluís Companys.

¹¹² D. Conversi, *The Basques, the Catalans, and Spain...cit.*, pp.32-33.

Ad un *Biennio Reformista* guidato da un governo Repubblicano Socialista - che intraprese la strada delle riforme - si susseguì un *Biennio Negre* fino al febbraio del 1936. Durante questo periodo il governo della *Generalitat* continuò ad essere guidato dalla sinistra così come la maggior parte delle municipalità. La decisione del governo di Madrid di arrestare il processo di riforme e soprattutto di impedire al governo autonomo di avere autorità in materia sociale agraria, provocò una netta rottura tra la Barcellona e Madrid, che portò alla proclamazione della Repubblica Catalana ad opera di Lluís Companys. L'esperienza della Repubblica durò appena poche ore ma lo strappo che si creò con la sospensione dello Statuto e la dura repressione che ne seguì svuotò di fatto di autorità il governo della *Generalitat*. Nelle elezioni del febbraio del 1936 il Fronte Popolare vinse raggruppando le forze di sinistre e aprendo la strada agli Anarchici e a una serie di riforme piuttosto radicali. La *Generalitat* vedeva per la prima volta anarchici, sindacalisti e marxisti dominare la scena. Ma questo pluralismo democratico sarebbe stata spazzato via di lì a poco dalla guerra civile e dall'insaturazione della dittatura di Franco. Il 17 luglio del 1936 la guarnigione spagnola di stanza in Marocco comandata dal Generale Francisco Franco insorse e i lavoratori militanti proclamarono uno sciopero generale, preparandosi per l'insurrezione generale. In Catalogna, in particolare, la *Confederación Nacional del Trabajo-Federación Anárquica Ibérica* (CNT) entrò nella *Generalitat* prendendo il potere e lanciando in ottobre una campagna di collettivizzazione. Era l'inizio della guerra civile, con pesanti ripercussioni sul piano interno e internazionale.

2.2.3 Il Catalanismo durante gli anni della dittatura

Negli anni della dittatura fu messa in pratica la più radicale politica di assimilazione delle culture non castigliane che la Spagna avesse mai conosciuto in epoca moderna¹¹³. Oltre al “pericolo rosso”, gli sforzi del governo furono diretti a reprimere qualsiasi spinta di natura autonomista o separatista all'interno del paese. In questi anni venne infatti coniato il termine *rojoseparatista*¹¹⁴ che stava ad indicare - con evidente tono dispregiativo - il nemico numero uno del regime. L'uso della lingua catalana fu bandito praticamente in tutti luoghi, dalle università alle scuole, dai luoghi di culto ai pubblici uffici. Ogni attentato contro l'unicità dello Stato spagnolo fu severamente punito con la repressione e il carcere. Tuttavia, non cessò mai l'uso della lingua catalana nelle famiglie e, a partire dai primi anni quaranta, riprese in forma clandestina anche nelle classi, nelle università, nei luoghi di incontro, nei circoli culturali, nelle strade e tra i gli abitanti dei quartieri¹¹⁵. Il processo culturale e linguistico che aveva trovato nella *Renaixença* una sua prima importante espressione non fu mai interrotto e costituì un patrimonio educativo e culturale che il popolo catalano fu in grado di custodire e coltivare anche nei momenti più difficili per la sorte della propria nazione. La lingua, in particolare, assunse un chiaro significato politico. Il regime mirò a reprimere la cultura catalana nelle sue diverse espressioni poiché vi scorgeva un senso politico ma,

¹¹³ D. Conversi, *The Basques, the Catalans, and Spain...cit.*, p. 109.

¹¹⁴ Per un approfondimento sul collegamento tra i nazionalismi periferici e la sinistra in particolare nei Paesi Baschi e in Catalogna si veda: E. Dinas, “Left and Right in the Basque Country and Catalonia: The Meaning of Ideology in a Nationalist Context”, in *South European Society and Politics*, Vol. 17, No. 3, September 2012, pp. 467–485.

¹¹⁵ D. Conversi, *The Basques, the Catalans, and Spain...cit.*, 115.

paradossalmente, agendo in tal modo non fece altro che dare nuova consapevolezza politica proprio alla lingua e alla cultura¹¹⁶.

Il Catalanismo in epoca franchista si manifestò secondo diverse correnti: il Catalanismo cattolico di Jordi Pujol, il Catalanismo marxista e il catalanismo indipendentista anticolonialista. La cultura e la lingua furono decisive nel dare nuovo impulso al nazionalismo politico unendo in un grande progetto politico, culturale e sociale le diverse correnti schieratesi contro il regime. A partire dagli anni cinquanta l'opposizione autonomista al regime si espresse in proteste pacifiche di massa. Per anni il dissenso si manifestò nella denuncia dell'oppressione linguistica condotta da Franco e nella domanda di includere il Catalano nel sistema educativo, come punto fondamentale della mobilitazione che vedeva uniti per la prima volta nella stessa battaglia nazionalisti, comunisti, socialisti, cattolici e anche alcune frange della corrente anarchica.

Jordi Pujol i Solel - attivo più culturalmente che politicamente negli anni del regime – fu il sostenitore di una visione spirituale della Catalogna che egli vedeva unita da un “sentimento mistico collettivo¹¹⁷”. Il recupero del passato rurale, assieme all'esaltazione delle virtù cristiane, avrebbe consentito secondo Pujol di recuperare la personalità nazionale catalana, permettendo al paese di risollevarsi dall'oblio. Un popolo, sosteneva Pujol, è un fatto di “mentalità, lingua e

116 Conversi sottolinea a tal proposito che nell'esperienza nei Paesi Baschi il nazionalismo culturale è sempre stato più debole e a tal ragione il suo posto sin dall'inizio è stato occupato dal nazionalismo militare. Pertanto nei Baschi il passaggio dal nazionalismo culturale a quello politico è stato sostituito dal passaggio dal nazionalismo politico a quello militare, dal momento che l'azione militare ha rappresentato quella forza coesiva che una cultura Basca in declino non ha saputo fornire. D. Conversi, *The Basques, the Catalans, and Spain...cit.*, p. 124.

117 Jordi Pujol, *Fer poble, fer Catalunya*, apparso in forma clandestina nel 1965.

sentimento”, è un’“etnia spirituale”. Piuttosto vago all’interno del suo progetto politico il tema della convivenza tra il sentimento nazionale catalano e quello spagnolo. Tuttavia, ciò che Pujol evidenziava con maggior forza era l’esistenza di una forza spirituale posta al di sopra del popolo e in grado di sorreggerlo e dargli sostegno: *“Un poble necessita una mística colectiva, quelcom que el vertebrí i li doni sentit. I això només pot ésser quello que estigui per damunt del mateix poble. Fer poble voldrà, per tant, crear virtuts i crear aquesta mística.”*¹¹⁸

La vicinanza dell’universo cristiano alla causa del catalanismo non fu soltanto opera di alcuni isolati intellettuali e attivisti politici. A partire dagli anni sessanta la Chiesa cominciò ad esercitare un ruolo fondamentale nella rinascita del sentimento nazionale catalano come catalizzatore delle diverse tendenze in opposizione al regime. Questo fu un fattore di novità per un movimento nazionale secolare come quello catalano. Se fino a quel momento le messe venivano celebrate in spagnolo, e non molti erano i preti votati alla causa catalana, la nuova generazione di parroci - che non aveva vissuto gli orrori della guerra civile - si mostrò molto attiva nell’opera di mobilitazione politica e culturale¹¹⁹. Un punto di riferimento importante in tal senso fu il monastero di Montserrat¹²⁰.

¹¹⁸ “Un popolo ha bisogno di un sentimento mistico collettivo, qualcosa che lo sostenga e che gli dia senso. E questo può essere solo qualcosa che si trovi al di sopra dello stesso popolo. Creare un popolo vuol dire, pertanto, creare virtù e creare questa mística”. *Ivi*, pp. 40-44.

¹¹⁹ Questo di cambio di rotta fu anche dovuto all’enciclica *Pacem in terris* del 1963 in cui Giovanni XXIII condannò la repressione culturale e politica contro le minoranze nazionali.

¹²⁰ A proposito del ruolo esercitato dal monastero di Montserrat nella rinascita del nazionalismo catalano si veda: V. J. T. Vanmaelsaeke, *A Study of the Abbey of Montserrat During the Franco Regime (1939-1975) with Special Reference to its Role as a Catalyst in Resurgent Catalan Nationalism*, Barcellona, 1988.

Un indiscusso ruolo chiave nella mobilitazione attorno al Catalanismo politico fu esercitato dal partito comunista catalano, il PSUC, (*Partit Socialista Unificat de Catalunya*) fondato a Barcellona nel 1936 e operante in clandestinità sino alla caduta del regime. Di orientamento marxista, il Catalanismo espresso da questa formazione politica si sostanziò nella lotta per l'affermazione del principio di autodeterminazione dei popoli e per la soluzione della questione sociale. La condizione degli immigrati, per lo più appartenenti alla classe operaia, costituì un tema particolarmente caro ai comunisti catalani che pure non negarono mai l'importanza della questione nazionale. Accadde così che comunisti e cattolici poterono convergere assieme nella stessa battaglia democratica con l'obiettivo di definire la questione sociale e quella nazionale (in particolare linguistica).

Un'altra anima dell'opposizione catalana si manifestò nell'approccio indipendentista e, in particolare, nella corrente che si fece portatrice della teoria del colonialismo interno applicata al contesto Spagnolo. Manuel Cruells esponente del *Consell Nacional Català* riprese l'analisi che l'occitano Robert Lafont fece del colonialismo interno agli Stati nazionali per cui alcune regioni economicamente più svantaggiate erano sfruttate e marginalizzate dallo Stato centrale. Lafont si riferiva allo Stato francese i cui esempi di colonialismo interno erano rappresentati dalla Corsica, dall'Occitania e dalla Bretagna ma lo stesso poteva dirsi, ad opinione di Cruells, per la Catalogna.

Con l'avanzare del processo di delegittimazione del regime il 7 novembre del 1971 circa 300 delegati s'incontrarono segretamente a Barcellona per la prima *Assemblea de Catalunya*. Fu creata così una

delle più vaste coalizioni delle forze di opposizione che comprendeva comunisti, socialisti, social democratici, cattolici, nazionalisti, nazionalisti di sinistra e liberali all'interno di una piattaforma unitaria volta al grido di *Libertat, Amnistia, Estatut d'Autonomia*. Tra i suoi partecipanti vi erano anche membri dell'industria catalana e della borghesia bancaria¹²¹. Si trattò di un momento decisivo della lotta contro il regime all'interno della quale la domanda di autonomia e libertà unificò tutte le correnti del catalanismo politico in un unico grande progetto: una catalogna libera di autogovernarsi nella garanzia del pluralismo politico. L'*Assemblea de Catalunya* reclamò a gran voce l'amnistia, la libertà di espressione e di associazione e il ripristino dello Statuto di Autonomia del 1932. Nel 1975 Jordi Pujol leader di *Convergència Democràtica de Catalunya* chiamò la classe media ad una presa di coscienza: il tracollo del regime era ormai prossimo e il momento dell'azione politica non era più procrastinabile.

Ad una fase di transizione democratica seguì l'approvazione della Costituzione Spagnola nel 1978 che costituisce oggetto di approfondimento del terzo capitolo, nel quale verranno analizzate le caratteristiche del sistema delle *Comunidades Autónomas* e, in particolare, l'evoluzione politica e legislativa della Comunità Autonoma Catalana.

2.2.4 Gli elementi distintivi del Catalanismo

121 P. Preston, *The Triumph of Democracy in Spain*, London, 1996. p. 31

Come ogni altra forma di nazionalismo anche il Catalanismo è strettamente legato al territorio. I nazionalisti catalani considerano la Catalogna solo come una delle regioni catalane e, solitamente, si riferiscono ad essa come al *Principat* diviso in quattro provincie: Barcellona, Tarragona, Lleida e Girona. Le altre regioni che formano i *Paisos Catalans* sono caratterizzate dall'uso della lingua catalana e sono nello specifico: i paesi Valenziani (Alicante, Valencia e Castelló), le isole Baleari (Maiorca, Minorca e Ibiza), una piccola frangia del sud dell'Aragona e, fuori dalla Spagna, Rossiglione in Francia, il Principato di Andorra e Alghero in Sardegna. All'interno del *Principat* - secondo le stime ufficiali della *Generalitat*¹²² - il 93.8% dei cittadini comprende il catalano, che rappresenta la lingua ufficiale seguito dallo spagnolo e dall'aragonese. Queste sette milioni di persone che capiscono il catalano arrivano ad 11 milioni se si calcolano coloro che comprendono la lingua catalana pur risiedendo al di fuori dal territorio del *Principat*. Il catalano appartiene al ceppo delle lingue romanze e la sua vicinanza allo spagnolo - contrariamente ad esempio al basco che risulta particolarmente complesso da imparare - ne ha senza dubbio favorito una rapida diffusione in particolare tra gli immigrati. I flussi migratori che tra il 1950 e 1975 hanno interessato la Catalogna - quando la popolazione crebbe di due milioni e mezzo di persone - hanno riguardato per lo più operai che provenivano dal resto della Spagna e che vivevano in condizioni di vita svantaggiate. Il paese di origine nel nuovo fenomeno migratorio è mutato,¹²³ ma si tratta pur sempre di

¹²² <http://www.gencat.cat/catalunya/eng/coneixer-llengua.htm>

¹²³ A proposito del rapporto tra immigrazione e politica culturale in catalogna si veda: J. C. Fontanella, J. M. Garcia Jorba, "Immigrazione e politica culturale in Catalogna",

persone *hispanoablantes* o che ad ogni modo parlano anche lo spagnolo e che tendono dunque a servirsene per comunicare nella vita di tutti i giorni. Da qui la facilità nell'apprendere la lingua catalana anche per gli outsider. La lingua è divenuta quindi uno strumento di comunicazione che assolve allo stesso tempo ad un compito fondamentale che è quello di integrare all'interno della società i nuovi membri della comunità. In ciò si sostanzia il carattere inclusivista del nazionalismo catalano che cementa intorno alla lingua, alla cultura e all'adesione ad un insieme di norme, tradizioni e valori i membri della sua comunità. È considerato catalano dunque colui che dimostra di saper utilizzare la lingua catalana. Viceversa non è considerato catalano colui che risiede in terra catalana ma utilizza lo spagnolo o un'altra lingua madre.

Il prestigio della lingua catalana è messo in risalto per la prima volta dal movimento culturale e artistico che prende il nome di *Renaixença* che elevò il catalano a lingua della cultura e della letteratura. Come abbiamo avuto modo di approfondire, il movimento culturale che interessò la Catalogna tra gli anni quaranta e settanta dell'Ottocento pose le basi di quel catalanismo politico che qualche anno dopo scalfì la coscienza dei nazionalisti catalani.

Durante il periodo della dittatura di Primo de Rivera e ancora di più sotto Franco la lingua catalana assunse un chiaro significato politico. Più il potere cercava di reprimerne l'uso pubblico più il significato politico della lingua si arricchiva di nuovo valore simbolico. La lotta per la libertà e per l'autonomia in Catalogna ha significato in primis lotta per l'affermazione linguistica e culturale di un'intera comunità

L. Bonet, E. Negrier, (a cura di) in *La fine delle culture nazionali?*, Roma, 2010, pp. 150-166.

nazionale. Non è un caso infatti che nello Statuto di Autonomia catalano il riconoscimento della lingua occupi un posto molto importante¹²⁴. Lingua e territorio definiscono l'identità nazionale catalana che si esprime su un suolo nazionale ben definito.

Una visione economica davvero dinamica ha fatto della Catalogna una realtà all'avanguardia, dove lo sviluppo commerciale e industriale ha lasciato una profonda traccia nella società, segnandone in maniera indelebile la mentalità. Fondamentale nella costruzione di una simile cultura economica è stato il ruolo esercitato nel XIX dalla borghesia dell'industria e del commercio che, esclusa da ogni forma di

¹²⁴ La tradizione civica ed associativa della Catalogna ha sempre messo in evidenza l'importanza della lingua e della cultura catalane, dei diritti e dei doveri, del sapere, della formazione, della coesione sociale, dello sviluppo sostenibile e dell'uguaglianza dei diritti, nonché oggi, in particolare, dell'uguaglianza tra donne e uomini. Le disposizioni fondamentali dello Statuto dedicate all'aspetto linguistico sono contenute negli articoli 5 e 6.

- Articolo 5. I diritti storici

L'autogoverno della Catalogna si fonda altresì sui diritti storici del popolo catalano, nelle sue istituzioni secolari e nella tradizione giuridica catalana, che il presente Statuto incorpora e aggiorna ai sensi dell'articolo 2, della seconda disposizione transitoria e di altri precetti della Costituzione, dai quali deriva il riconoscimento di una posizione singolare della Generalitat in relazione al diritto civile, alla lingua, alla cultura, alla proiezione di queste nell'ambito educativo e al sistema istituzionale in cui si organizza la Generalitat.

- Articolo 6. La lingua propria e le lingue ufficiali

1. La lingua propria della Catalogna è il catalano. Come tale, il catalano è la lingua d'uso normale e di preferenza delle amministrazioni pubbliche e dei mezzi di comunicazione pubblici della Catalogna, ed è anche la lingua normalmente utilizzata come veicolo e di apprendimento nell'istruzione.

2. Il catalano è la lingua ufficiale della Catalogna. Lo è anche lo spagnolo, che è la lingua ufficiale dello Stato spagnolo. Tutte le persone hanno diritto a utilizzare le due lingue ufficiali ed i cittadini della Catalogna hanno il diritto ed il dovere di conoscerle. I poteri pubblici della Catalogna devono stabilire le misure atte a facilitare l'esercizio di detti diritti ed il rispetto di detto dovere. Ai sensi di quanto disposto dall'articolo 32, non vi può essere discriminazione alcuna per l'uso di una o dell'altra lingua.

3. La Generalitat e lo Stato devono intraprendere le azioni necessarie al riconoscimento dell'ufficialità della lingua catalana nell'Unione europea e la presenza e l'uso della lingua catalana negli organismi internazionali e nei trattati internazionali di contenuto culturale o linguistico.

4. La Generalitat deve promuovere la comunicazione e la cooperazione con le altre comunità e gli altri territori che condividono il patrimonio linguistico con la Catalogna. A tali effetti, la Generalitat e lo Stato, ove sussista, possono sottoscrivere accordi, trattati ed altri meccanismi di collaborazione per la promozione e la diffusione esterna del catalano.

5. La lingua occitana, denominata *aranese* in Aran, è la lingua propria di detto territorio ed è ufficiale nella Catalogna, ai sensi di quanto stabilito nel presente Statuto e nelle leggi di normalizzazione linguistica.

partecipazione politica e isolata dalla mancanza di adeguate misure di protezionismo economico, si è fatta portavoce di nuove istanze nazionaliste. Nell'opera di Verdaguer e di altri intellettuali della seconda metà dell'Ottocento accanto all'esaltazione della Catalogna urbana e borghese si esalta il passato rurale e popolare della terra catalana e se ne celebrano le antiche virtù e tradizioni. In tal modo si è costruita una visione territoriale della nazione catalana che ne rispetta le diversità e ne valorizza la pluralità, nella sintesi delle sue due anime: da un lato quella rurale e popolare e dall'altro quella borghese e urbana. Sebbene il nazionalismo catalano sia stato tradizionalmente secolare, di fondamentale importanza risulta il ruolo esercitato dalla Chiesa e dal mondo cattolico negli anni della dittatura di Franco. Quest'anima cattolica si è combinata e arricchita di nuovo valore nel suo costante confronto con le altre correnti del catalanismo, in primo luogo quella marxista e anticolonialista. Il pluralismo politico rappresenta un vero e proprio patrimonio per il nazionalismo catalano erede dell'esperienza dell'*Assemblea de Catalunya*, una delle più vaste coalizioni delle forze di opposizione che ha unito nella lotta per la libertà comunisti, socialisti, social democratici, cattolici, nazionalisti, nazionalisti di sinistra e liberali.

Perennialisti e modernisti hanno ripercorso la storia della regione con l'obiettivo di tracciare le origini della nazione catalana e la nascita del movimento nazionalista. Entrambi gli approcci hanno individuato nel secolo XIX il momento in cui il nazionalismo catalano ha assunto un chiaro significato politico. La contrapposizione tra le due correnti risiede semmai nella collocazione storica della nazione catalana che i

primordialisti fanno risalire a molti secoli fa, mentre i modernisti ne sostengono la piena modernità. Nella consapevolezza che i “problemi teorici sollevati dal nazionalismo sono multiformi e variati”, come ha giustamente evidenziato Umut Özkirimli, ciò che è certo è che la storia della Catalogna vanta profonde radici culturali e linguistiche che ne definiscono l'identità e si proiettano su di uno specifico territorio nazionale.

2.3 Il nazionalismo scozzese

2.3.1 Le origini del nazionalismo scozzese tra leggenda e realtà

Molti studiosi concordano nel datare le origini della Scozia all'anno 1034, quando Duncan I (Duncan) divenne il primo re a governare su gran parte della Scozia.¹²⁵ Solo un secolo prima la Scozia si riferiva a quella che oggi chiamiamo Irlanda. Il territorio sul quale regnava Duncan non può certo essere definito una nazione nella sua accezione moderna. Divisa tra Angli e Scoti dall'Irlanda, i Norsemen (popoli della Scandinavia centro-meridionale), i Pitti e gli abitanti di lingua gallese, la Scozia di Duncan aveva un'estensione territoriale e un'organizzazione politica che si collocavano a metà strada tra un “piccolo impero multiculturale e una grande federazione tribale”¹²⁶. Tuttavia vi è anche chi tra gli storici data la nascita della Scozia ancora prima, sino al regno di Kenneth MacAlpine nell'843. Sir Walter Scott ha sottolineato a tal

¹²⁵ Conosciuta anticamente come Caledonia la Scozia è stata inizialmente abitata da popolazioni celtiche, i Pitti, con un'ampia diffusione della lingua gaelica. I romani tentarono la conquista ma furono costretti a ritirarsi dietro il vallo di Adriano. Invasa dagli Scoti e cristianizzata da San Colombano, fu infine unificata in un unico regno nell'843 da Kenneth MacAlpin.

¹²⁶ A. Marr, “Myths of Medieval Scotland”, in *The Battle for ...*, cit., p. 5/59.

proposito nel suo “The History of Scotland” “che il paese unito sotto la sua guida fu per la prima volta chiamato Scozia, e da allora avrebbe conservato questo nome”¹²⁷. Fu così che nel X e XII secolo venne portata avanti l’opera di unificazione di questo territorio sotto una coesa forma di potere politico da Malcolm e poi Duncan di Scozia. Quando gli inglesi attaccarono questo regno vennero formulate alcune giustificazioni tese a sostenere sul piano teorico la fondatezza dell’invasione della Scozia. Quest’ultima era concepita, infatti, come niente più che uno stato vassallo, i cui re avevano una sorta di obbligo di omaggio nei confronti della corona inglese. Una delle leggende più diffuse per giustificare tale azione fu quella di Bruto, il leggendario eroe Troiano, fondatore della Britannia. Philippe Walter racconta così nelle pagine del suo “Artù, l’orso e il re” l’origine di questo mito: “nel 1155 un chierico di Caen, di nome mastro Wace, inizia per Enrico II, re d’Inghilterra sposato con Eleonora d’Aquitania, un racconto che esalta le prestigiose origini della Gran Bretagna. Si tratta del romanzo *Brut*, che narra la leggendaria saga di Bruto, lontano superstite della mitica guerra di Troia, esiliato nella Bretagna e fondatore dell’illustre linea dei re dell’isola, che tra gli altri conterà anche re Artù”. Ma a ben vedere non si trattava di una legittima ricostruzione storica bensì di una vera e propria invenzione: “questa tesi di Bruto fondatore della Britannia non ha ovviamente alcuna consistenza storica e si avvale di un semplice accostamento dei due nomi (Bruto-Britannia) per stabilire la propria legittimità, del tutto soddisfacente per le menti del Medioevo¹²⁸”.

127 W. Scott, *The History of Scotland*, Vol.1, London, 1830, p.12.

128 P. Walter, *Artù, l’orso e il re*, 2002, Parigi, p. 38.

Ma la leggenda talvolta contribuisce a rafforzare l'identità nazionale tanto quanto un fatto storicamente accaduto.

Prima della sua morte, Bruto avrebbe promulgato un codice di leggi per il suo popolo. I figli avrebbero dunque ereditato le sue terre secondo questa divisione: Loqrino l'Inghilterra, Kamber il Galles e Albanatto la Scozia. Quasi a voler dimostrare l'indissolubile legame di sangue esistente tra la Scozia, governata dal più piccolo dei figli di Bruto, e l'Inghilterra, guidata il fratello maggiore Loqrino.

Per obiettare a questa interpretazione che relegava la Scozia a una mera costola dell'Inghilterra, fondata da Bruto il Troiano, gli storici scozzesi si lanciarono nell'impresa di individuare le origini della propria nazione in epoca ancora più antica. Andrew Marr (non senza una nota di ironia in questo scontro propagandistico tra storici scozzesi e inglesi) ha ripercorso il mito della Scozia fondata da un principe Greco, (I greci si sa – ricorda Marr - sconfissero i troiani!) Gedyll Glays, che avrebbe sposato Scota, figlia di un Faraone. Dopo che Mosè sconfisse i Faraoni sul Mar Rosso, Gedyll Glays e Scota fuggirono dapprima in Spagna e poi in Irlanda. Da quel momento portarono con loro la celebre Pietra del Destino (*La Stone of Destiny* che si trova nell'Abbazia di Westminster ed è considerata dai nostalgici nazionalisti scozzesi il simbolo ed emblema della nazione), fino a giungere in Scozia, dove dal loro amore nacquero dei figli direttamente legati, secondo rocambolesche ricostruzioni storiche, ai regnanti medioevali di Scozia.

2.3.2 Dalla Dichiarazione di Arbroath alle rivolte giacobite

Lasciando da parte la leggenda, uno dei primi documenti di fondamentale importanza per la storia politica scozzese è senza dubbio rappresentato dalla Dichiarazione di Arbroath del 1320.

Ma è necessario fare un breve passo indietro. Edoardo I d'Inghilterra conquistò la Scozia nel 1296, intromettendosi nelle questioni dinastiche e assoggettandola quindi alla corona inglese. Da allora fino alla firma del trattato di Edimburgo-Northampton nel 1328 fu combattuta quella che la storia ribattezzerà la prima guerra di indipendenza scozzese.

La ribellione fu guidata dal celebre eroe nazionale William Wallace (reso noto sul grande schermo dall'interpretazione di Mel Gibson in "Braveheart"). Wallace venne catturato e ucciso e nove anni più tardi il figlio di Edoardo I, Edoardo II, affrontò nuovamente gli scozzesi sul campo di battaglia a Bannockburn, dove, nel 1314, venne sconfitto dalle forze guidate da Robert Bruce. Bruce e Wallace rappresentano i simboli della resistenza alle truppe inglesi e ancora oggi occupano un posto centrale nell'immaginario collettivo scozzese.

Fu a questo punto che nel 1320 per legittimare la riconquistata indipendenza, gli scozzesi inviarono al Papa una Dichiarazione in latino, scritta dal cancelliere di Bruce, l'Abate di Arbroath.

Questo documento è prima di tutto una solenne affermazione di indipendenza, libertà e sovranità del popolo scozzese. Per questi e altri elementi di modernità – nel testo è presente un importante riferimento al "Re degli Scozzesi" e non già al "Re di Scozia" - la Dichiarazione di Arbroath è stata più volte citata per il posto centrale che essa occupa nel moderno pensiero politico scozzese. È bene precisare tuttavia che questo testo fu soprattutto un "sofisticato atto di diplomazia

internazionale” posto in essere dall’aristocrazia e dalla leadership della Chiesa.¹²⁹

Ai fini della nostra ricerca risulta dunque di particolare interesse la lettura di alcuni frammenti della citata Dichiarazione¹³⁰.

In essa, è ripercorsa la storia della Scozia, e vengono esaltate le virtù di un popolo che non è mai stato asservito alle potenze straniere e che ha coraggiosamente combattuto per vedere affermata la propria libertà. Il valore e l’eroismo del popolo scozzese, unitamente all’aiuto della Provvidenza (che agisce, si sa, solo secondo giustizia) hanno sempre permesso agli scozzesi di riconquistare la propria indipendenza.

“La nostra nazione scozzese ha acquistato rinomanza tra molti altri popoli di chiara fama. Precedemmo dalla grande Scizia, attraverso il mar Tirreno e di là dalle colonne d’Ercole, e soggiornammo per molti anni tra le diverse stirpi della Spagna; ma nessun popolo per quanto barbaro fu capace di ridurci in schiavitù. Da lì, milleduecento anni dopo l’esodo dei figli d’ Israele, giungemmo al nostro approdo in Occidente, dove ora abitiamo. I Britanni furono cacciati; i Pitti furono sterminati; di volta in volta fummo assaliti dai Norvegesi, dagli Angli, dai Danesi: ma per mezzo di molte vittorie e di incessanti travagli ci siamo stabiliti qui e, come testimoniano gli storici del passato, abbiamo sempre mantenuto la nostra terra libera da ogni servitù”.

Venendo all’epoca della Dichiarazione vengono denunciati i crimini, le violenze e gli inganni commessi dagli Inglesi.

¹²⁹ A. Marr, “Myths of Medieval Scotland”, in *The Battle for ...*, cit., p. 10/59.

¹³⁰ Ci si avvale per le parti del testo della Dichiarazione di Arbroath qui inserite della traduzione di Mario Miegge, in *Che cos’è la coscienza storica?*, Milano, 2004, pp. 175-175. Traduzione del testo inglese di A. Duncan, *The Nation of Scots and the Declaration of Arbroath*, in Historical Association. Pamphlets. G 75, 1975.

“Con l’aiuto di Colui che colpisce con mano onnipotente, siamo stati tratti fuori da questi innumerevoli mali per opera del nostro valentissimo Principe e Re, Roberto, il quale, per liberare il suo popolo e la sua eredità dalle mani del nemico, è sorto come un novello Giosuè o Maccabeo [...]. E lui, che grazie alla divina Provvidenza, abbiamo fatto nostro Principe e Re, non soltanto per il diritto di successione secondo le nostre leggi e costumi, che intendiamo mantenere fino alla morte, ma anche con il debito consenso e assenso di tutti noi. A lui, per mezzo del quale è stata assicurata salvezza al nostro popolo, ci sottomettiamo al fine di preservare le nostre libertà, sia in forza di legge sia a motivo della gratitudine per tutto quello che ha fatto”. La modernità del testo della Dichiarazione di Arbroath, e la sua importanza per il futuro pensiero politico e democratico scozzese, risiede poi nella previsione del diritto di resistenza nel caso in cui il sovrano dovesse abbandonare il suo popolo o, oltraggio ancora più grave, cederlo al nemico inglese: “Ma se egli dovesse abbandonare il compito a cui ha posto mano o dovesse manifestare qualsivoglia disposizione ad assoggettare noi o il nostro regno al Re d’Inghilterra o agli inglesi, noi subito lo espelleremo come nemico e traditore dei suoi propri diritti e dei nostri, e sceglieremo un altro re per governarci, che sappia assumere il compito della nostra difesa”.

Infine, la più celebre parte della Dichiarazione che si traduce in un vero e proprio inno alla libertà di un popolo tutto disposto al sacrificio della morte pur di non rinunciare ad essa:

“A nessuna condizione ci sottometteremo mai al dominio degli inglesi. Non è per gloria o per ricchezze o per onori che combattiamo,

ma soltanto per la libertà, che nessun uomo dabbene accetterà di perdere, preferendo piuttosto perdere per essa la propria vita¹³¹».

Ad ogni modo, sarebbe un errore parlare di un vero e proprio nazionalismo scozzese in epoca medioevale, per lo meno secondo la definizione dei movimenti nazionalisti propria della classificazione di Hroch che, come abbiamo visto, prevede una presa di coscienza degli intellettuali, seguita da un fase guidata dalle élite politiche che possa aprire la strada alla mobilitazione di massa.

Difatti, molti nobili scozzesi erano proprietari di terre situate anche in Inghilterra e questo elemento contribuiva ad alimentare un senso di identità che potremmo definire misto. Inoltre, anche se la resistenza anti-inglese coinvolse molte persone comuni e piccoli proprietari terrieri, la Scozia medievale non può essere definita una democrazia e poco ha a che fare con l'idea di Stato-nazione di stampo occidentale.

Dal 1306 al 1370 la Scozia fu dominata dalla dinastia dei Bruce, a cui succedette quella degli Stuart. Nel corso del XVI secolo fu agitata da continue guerre contro l'Inghilterra protestante mentre dall'interno la nobiltà si opponeva a Giacomo V fedele al cattolicesimo. Erede del trono rimase Maria Stuarda che abdicò in favore del figlio Giacomo VI che divenne re d'Inghilterra nel 1603 con il nome di Giacomo I. Fu così che nel 1603 le corone di Scozia ed Inghilterra vennero unite sotto un unico re¹³².

¹³¹ Il testo originale in latino si trova in *The Acts of the Parliaments of Scotland*, a cura di T. Thompson e C. Innes, Edinburgh, 1814-1875, vol. I, pp. 474-75.

¹³² Dopo che Elisabetta I Tudor morì senza eredi, il trono passò alla dinastia scozzese degli Stuart. L'unione delle corone non impedì comunque alla Scozia di rimanere indipendente fino all'inizio del 1700. Nel 1707 sotto il regno della regina Anna, i parlamenti di Inghilterra e Scozia votarono l'*Act of Union* che sanciva la creazione di un unico stato, il Regno Unito di Gran Bretagna.

Tra il 1688 e il 1746 fu la volta delle insurrezioni giacobite, così chiamate poiché avevano l'obiettivo di far tornare sul trono Giacomo VII di Scozia (Giacomo II d'Inghilterra). I suoi sostenitori reclamavano il ritorno sul trono del ramo maschile della dinastia della casa scozzese degli Stuart, deposta dal Parlamento dopo la Gloriosa Rivoluzione del 1688-89.¹³³

Le rivolte ebbero inizio con la deposizione al trono di Re Giacomo II in favore della figlia protestante Maria II, che regnò sui Tre Regni di Inghilterra, Irlanda e Scozia affiancata dal marito Guglielmo III d'Orange¹³⁴. La discendenza maschile della casa scozzese degli Stuart cercò fino al 1746 di riprendersi il trono con l'aiuto di Francia e Spagna. L'esito dell'insurrezione fu drammatico e nella battaglia di Culloden, combattuta nell'aprile del 1746, gli Highlanders fedeli al giuramento verso Giacomo Edoardo, sostennero per l'ultima volta le sorti del figlio, Carlo Edoardo Stuart, detto Bonnie Prince Charlie, principe di Galles.

2.3.3 L'Act of Union del 1707 e il dibattito sull'origine della nazione scozzese

Tra il 1688 e il 1715 nell'arco di una sola generazione, "le Isole britanniche vissero tra momenti fondamentali ai fini della successiva

¹³³ Alla prima rivoluzione inglese del 1642-51 seguì una seconda incruenta rivoluzione nel 1688 meglio nota come Gloriosa rivoluzione. Per un approfondimento si rimanda a: C. Swisher, *The Glorious Revolution*, San Diego, 1996.

¹³⁴ Fra il 1739 e il 1763, la Gran Bretagna fu teatro di molti conflitti. Alla guerra contro la Spagna seguì la guerra di successione austriaca, in cui la Gran Bretagna fu il principale alleato dell'Austria, combattendo la Francia per terra e per mare in Europa, in Nord America e in India. Nel 1745, i giacobiti scozzesi, approfittando dell'impegno della Gran Bretagna sul continente, misero in atto l'ultimo tentativo di riportare sul trono britannico la dinastia degli Stuart.

storia¹³⁵». La rivoluzione incruenta del 1688-89, l'*Act of Union* del 1707 e il trattato di Utrecht del 1713¹³⁶ che tanto peso avrebbe avuto nell'affermazione della supremazia navale britannica.

All'interno di questo convulso periodo denso di eventi e di violenti scontri si inserisce l'atto che determinerà nel bene e nel male le sorti della Scozia per più di trecento anni, l'*Act of Union* del 1707. Con esso, il Regno di Inghilterra e il Regno di Scozia cessavano di esistere e dalla loro unione nasceva il Regno Unito di Gran Bretagna (che comprendeva anche il Principato del Galles).

Appare quasi superfluo sottolineare in questa sede l'importanza storica di tale atto. Unionisti e nazionalisti hanno a lungo dibattuto sul vero significato dell'Unione, sostenendo di volta in volta che si trattasse di un'annessione all'Inghilterra *tout court*, di un accordo estorto grazie ad una élite scozzese corrotta e sleale, di un atto volto alla creazione di un comune ideale britannico o più semplicemente di un'unione tra eguali.

Formalmente l'Unione aveva la natura di un trattato tra i due Parlamenti d'Inghilterra e di Scozia; sostanzialmente però fu raggiunta non senza una certa dose di coercizione¹³⁷. Vennero aboliti entrambi i parlamenti

¹³⁵ N. Davies, *Isole. Storia dell'Inghilterra, della Scozia, del Galles e dell'Irlanda*, Milano, 2007, p. 667.

¹³⁶ Con la pace di Utrecht del 1713 stipulata tra Francia e Spagna da una parte, Inghilterra, Olanda, Portogallo e Piemonte dall'altra – L'Inghilterra guadagnava dalla Francia le due colonie canadesi di Acadia e Terranova (Luigi XIV doveva inoltre smantellare le fortificazioni di Le Havre e Dunkerque, riconoscere i diritti al trono inglese della dinastia hannoveriana e cacciare dal suolo francese il pretendente Giacomo III) e, dalla Spagna, Gibilterra, (strategicamente fondamentale per controllare l'accesso al Mediterraneo), Minorca, l'*asiento* (cioè il diritto esclusivo di vendere schiavi nell'America spagnola) e il cosiddetto vascello di permissione (il diritto di far entrare le sue navi mercantili in tutti i porti della Spagna e dell'America spagnola).

¹³⁷ Ha osservato in merito MacCormick “In che modo dobbiamo considerare la nozione di unione per incorporazione? Sotto il profilo formale, l'Unione costituì un nuovo Stato con un nuovo nome. Ma nella sostanza l'autentico assunto che ne era alla base fu che il partner maggiore configurava un'entità in continuità con se stessa”. N. MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European*

ma in pratica, come osserva Michael Keating, il Parlamento inglese rimase immutato con l'aggiunta dei membri e pari scozzesi. In quella che fu più volte descritta come un'unione in grado di accorpate e non assimilare, vennero mantenute la maggior parte delle istituzioni scozzesi, inclusa la Chiesa, il governo locale e il sistema legale.¹³⁸

Norman Davies ha osservato a tal proposito che “ La genesi del primo *Act of Union* del 1707 andava ricercata tra un'alleanza politica tra il governo inglese di Inghilterra e Galles e i signori di lingua inglese delle Lowlands scozzesi. Ai gallesi o ai gaelici di Scozia non fu riconosciuta la benché minima voce in capitolo”¹³⁹.

I venticinque articoli¹⁴⁰ dell'*Act of Union* costituivano la base di due atti separati che furono approvati dai parlamenti di Westminster ed Edimburgo., Le più importanti clausole erano quelle relative alla costituzione della nuova entità politica e più precisamente:

-L'articolo 1, che statuiva l'unione per incorporazione, effettiva a partire dal 1 maggio 1707, per cui i Regni di Scozia e Inghilterra sarebbero stati uniti in un unico Regno di nome Gran Bretagna;

- L'articolo 2, che stabiliva che la successione alla monarchia del Regno Unito di Gran Bretagna spettava alla Eccellentissima Principessa

Commonwealth, Oxford, 1999 (trad. it. La sovranità in discussione. Diritto, Stato e nazione nel “Commonwealth” Europeo, Bologna, 1993, p. 121).

¹³⁸ M. Keating, *The Independence of Scotland*, Oxford, 2009, pp.18-19

¹³⁹ “Analogamente, nel 1801, quando l'Unione venne estesa a comprendere anche l'Irlanda, prima dell'emancipazione, a inserirsi più agevolmente nel nuovo ordine erano i protestanti irlandesi di lingua inglese. In un simile contesto, era del tutto naturale che la lingua e la cultura inglesi venissero adottate come unico, incontestato veicolo di comunicazione ufficiale in tutto il Regno Unito”. N. Davies, *op. cit.*, p.631.

¹⁴⁰ Dei venticinque articoli del Trattato ben 15 articoli erano dedicati ad aspetti di natura economica.

Sofia di Hannover e agli eredi protestanti da lei nati (escludendo quindi dalla successione i Cattolici e i coniugi Cattolici¹⁴¹);

- L'articolo 3 che, sanciva solennemente che il popolo della Gran Bretagna sarebbe stato rappresentato da un solo Parlamento: il Parlamento della Gran Bretagna;

- L'articolo 22, che stabiliva la rappresentanza politica degli scozzesi a Westminster: 16 pari di Scozia per la Camera dei Lord e 45 rappresentanti per quella dei Comuni. Veniva inoltre previsto un atto separato, approvato dal Parlamento scozzese, che determinasse il metodo di elezione di questi membri¹⁴²;

- L'articolo 23, che stabiliva l'uguaglianza dei pari inglesi e scozzesi nel Parlamento;

- L'articolo 24, che sanciva che ai Grandi Sigilli di Inghilterra e Scozia sarebbe subentrato il Grande Sigillo del Regno Unito di Gran Bretagna.

I gioielli della Corona Scozzese, i beni e i documenti del Parlamento sarebbero rimasti in Scozia;

- L'articolo 25 che, a completamento del nuovo impianto normativo creato dal Trattato, stabiliva che le leggi e gli statuti dei due Regni

141 Questo articolo aveva una chiara funzione anti-cattolica e anti-francese.

142 A tal proposito ha osservato Walter Scott: "It was loudly urged that a kingdom resigning her ancient independence, should at least obtain in the great national council a representation bearing the same proportion the Population of Scotland did to that of England, which was one to six. If this rule, which seems the fairest that could be found, had been adopted, Scotland would have sent sixty-six members to the United Parliament. [...] The Scottish peerage were to preserve all the other privileges of their rank, but their right of sitting in parliament and acting as hereditary legislators, was to be greatly limited. Only sixteen of their number were to enjoy Seats in the British House of Lords and these were to be chosen by election from the whole body. Such peers as were amongst the number of Commissioners were induced to consent to this degradation of their order by the assurance that they themselves should be created British peers, so as to give them, personally, by charter, the right which the sixteen could only Acquire by election." W. Scott, *Tales of a Grandfather; Being Stories Taken from Scottish History. Humbly Inscribed to Hugh Littlejohn, Esq. In Three Vols.* Vol. I[II-III], Edinburgh, 1828, pp. 285-286,

incompatibili con le clausole dell'Atto avrebbero cessato di produrre i loro effetti.¹⁴³

143 Così recita l'Act of Union del 1707:

The Estates of Parliament considering that articles of Union of the Kingdoms of Scotland and England were agreed on the 22nd of July 1706 years, by the commissioners nominated on behalf of this kingdom, under Her Majesty's Great Seal of Scotland, bearing date the 27th of February last past, in pursuance of the fourth Act of the third Session of this Parliament, and the commissioners nominated on behalf of the kingdom of England, under Her Majesty's Great Seal of England, bearing date at Westminster the 10th day of April last past, in pursuance of an Act of Parliament made in England the third year of Her Majesty's reign, to treat of and concerning a union of the said kingdoms; which articles were, in all humility, presented to Her Majesty upon the 23rd of the said month of July, and were recommended to this Parliament by Her Majesty's royal letter of the date the 31st day of July, 1706; and that the said Estates of Parliament have agreed to, and approved of the said Articles of Union, with some additions.

I: That the two Kingdoms of Scotland and England shall upon the first day of May next ensuing the date hereof, and for ever after, be united into One Kingdom by the Name of GREAT BRITAIN; And that the Ensigns Armorial of the said United Kingdom be such as Her Majesty shall appoint, and the Crosses of St Andrew and St George be conjoined, in such manner as Her Majesty shall think fit, and used in all Flags, Banners, Standards and Ensigns, both at Sea and Land.

II: That the Succession of the Monarchy to the United Kingdom of Great Britain, and of the Dominions thereto belonging, after Her Most Sacred Majesty, and in Default of Issue of Her Majesty, be, remain, and continue to the Most Excellent Princess Sophia, Electoress and Dutchess Dowager of Hanover, and the Heirs of her Body being Protestants, upon whom the Crown of England is settled by an Act of Parliament made in England in the twelfth Year of the Reign of his late Majesty King William the Third, intituled, An Act for the further Limitation of the Crown, and better securing the Rights and Liberties of the Subject: And that all Papists, and Persons marrying Papists, shall be excluded from, and forever incapable to inherit, possess, or enjoy the Imperial Crown of Great Britain, and the Dominions thereunto belonging, or any Part thereof, and in every such Case the Crown and Government shall from time to time descend to, and be enjoyed by such Person being a Protestant, as should have inherited and enjoyed the same in case such Papist or Person marrying a Papist, was naturally Dead according to the Provision for the Descent of the Crown of England, made by another Act of Parliament in England in the first Year of the Reign of their late Majesties King William and Queen Mary intituled An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and settling the Succession of the Crown.

III: That the United Kingdom of Great Britain be Represented by one and the same Parliament to be stiled The Parliament of Great Britain.

XXII: That by virtue of this Treaty, of the Peers of Scotland, at the Time of the Union, sixteen shall be the Number to sit and vote in the House of Lords, and forty-five the

Number of the Representatives of Scotland in the House of Commons of the Parliament of Great Britain; and that when Her Majesty, her Heirs or Successors, shall declare her or their Pleasure for holding the first or any subsequent Parliament of Great Britain, until the Parliament of Great Britain shall make further Provision therein, a Writ do issue under the Great Seal of the United Kingdom, directed to the Privy Council of Scotland, commanding them to cause sixteen Peers, who are to sit in the House of Lords, to be summoned to Parliament, and forty-five Members to be elected to sit in the House of Commons of the Parliament of Great Britain, according to the Agreement of this Treaty, in such manner as by an Act of this present Session of the Parliament of Scotland is or shall be settled; which Act is hereby declared to be as valid as if it were a part of, and ingrossed in this Treaty. And that the Names of the Persons so summoned and elected shall be returned by the Privy Council of Scotland into the Court from whence the said Writ did issue. And that if Her Majesty, on or before the first day of May next, on which day the Union is to take place, shall declare

under the Great Seal of England, That it is expedient that the Lords of Parliament of England and Commons of the present Parliament of England, should be the Members of the respective Houses of the first Parliament of Great Britain, for and on the part of England, then the said Lords of Parliament of England, and Commons of the present Parliament of England, shall be the Members of the respective Houses of the first Parliament of Great Britain, for and on the part of England: And Her Majesty may by her Royal Proclamation, under the Great Seal of Great Britain, appoint the said first Parliament of Great Britain to meet at such Time and Place as Her Majesty shall think fit; which Time shall not be less than fifty Days after the Date of such Proclamation; and the Time and Place of the Meeting of such Parliament being so appointed, a Writ shall be immediately issued under the Great Seal of Great Britain, directed to the Privy Council of Scotland, for the summoning the sixteen Peers, and for electing forty-five Members, by whom Scotland is to be represented in the Parliament of Great Britain. And the Lords of Parliament of England, and the sixteen Peers of Scotland, such sixteen Peers being summoned and returned in the Manner agreed in this Treaty, and the Members of the House of Commons of the said Parliament of England, and the forty-five Members for Scotland, such forty-five Members being elected and returned in the Manner agreed in this Treaty, shall assemble and meet respectively, in the respective Houses of the Parliament of Great Britain, at such Time and Place as shall be to appointed by Her Majesty, and shall be the two Houses of the first Parliament of Great Britain; and that Parliament may continue for such Time only, as the present Parliament of England might have continued if the Union of the two Kingdoms had not been made, unless sooner dissolved by Her Majesty. And that every one of the Lords of Parliament of Great Britain, and every Member of the House of Commons of the Parliament of Great Britain, in the first and all succeeding Parliaments of Great Britain, until the Parliament of Great Britain shall otherwise direct, shall take the respective Oaths appointed to be taken in Stead of the Oaths of Allegiance and Supremacy, by an Act of Parliament made in the first Year of the Reign of the late King William and Queen Mary, intituled, An Act for the abrogating of the Oaths of Supremacy and Allegiance, and appointing other Oaths, and make, subscribe, and audibly repeat the Declaration mentioned in an Act of Parliament made in England in the thirtieth Year of the Reign of King Charles the Second Entituled, An Act for the more effectual preserving the King's Person and Government, by disabling Papists from sitting in either House of Parliament; and shall take and subscribe the Oath mentioned in an Act of Parliament made in England in the first Year of Her Majesty's Reign, intituled, An Act to declare the Alterations in the Oath appointed to be taken by the Act, intituled, An Act for the further Security of his Majesty's Person, and the Succession of the Crown in the Protestant Line, and for extinguishing the Hopes of the pretended Prince of Wales, and all other Pretenders, and their open and secret Abettors, and for declaring the Association to be determined; at such Time, and in such Manner as the Members of both Houses of Parliament of England are by the said respective Acts directed to take, make, and subscribe the same, upon the Penalties and Disabilities in the said respective Acts contained. And it is declared and agreed, That these Words, This Realm, The Crown of this Realm, and The Queen of this Realm, mentioned in the Oaths and Declaration contained in the aforesaid Acts, which were intended to signify the Crown and Realm of England shall be understood of the Crown and Realm of Great Britain; and that in that Sense the said Oaths and Declaration be taken and subscribed by the Members of both Houses of the Parliament of Great Britain.

XXIV: That from and after the Union, there be one Great Seal for the United Kingdom of Great Britain, which shall be different from the Great Seal now used in either Kingdom; And that the quartering the Arms, and the Rank and Precedency of the Lyon King of Arms of the Kingdom of Scotland as may best suit the Union, be left to Her Majesty: And that in the mean Time, the Great Seal of England be used as the Great Seal of the United Kingdom, and that the Great Seal of the United Kingdom be used for sealing Writs to elect and summon the Parliament of Great Britain, and for sealing all Treaties with foreign Princes and States, and all Publick Acts, Instruments and Orders of State, which concern the whole United Kingdom, and in all other Matters relating to England, as the Great Seal of England is now used: And that a Seal in Scotland after the Union be always kept and made use of in all things relating to

Merita infine particolare attenzione l'analisi di una clausola di ambigua interpretazione contenuta nell'articolo XVIII dell'*Act of Union*. In esso veniva stabilito che le leggi riguardanti la regolazione dei commerci, le dogane e le imposte sarebbero state le stesse in Scozia e in Inghilterra. Inoltre, le questioni di "diritto pubblico" venivano fatte rientrare nella disciplina del Parlamento centrale (di Gran Bretagna appunto), mentre nessuna modifica poteva essere apportata alle leggi concernenti il diritto privato eccetto che per l'evidente utilità dei soggetti all'interno della Scozia ("*no alteration be made in laws which concern private right, except for evident utility of the subjects within Scotland*").¹⁴⁴

Come ha giustamente osservato Michael Keating, la vaga formulazione di questo articolo ha determinato una doppia interpretazione del suo contenuto. Per gli inglesi, si trattava di una semplice estensione dello stato e della costituzione esistenti, come è dimostrato dal continuo

private Rights or Grants, which have usually passed the Great Seal of Scotland and which only concern Offices, Grants, Commissions, and private Rights within that Kingdom; and that until such Seal shall be appointed by Her Majesty, the present Great Seal of Scotland shall be used for such purposes: And that the Privy Seal, Signet, Casset, Signet of the Justiciary Court, Quarter Seal, and Seals or Courts now used in Scotland be continued; but that the said Seals be altered and adapted to the State of the Union, as Her Majesty shall think fit; and the said Seals, and all of them, and the Keepers of them, shall be subject to such Regulations as the Parliament of Great Britain shall hereafter make. And that the Crown, Scepter, and Sword of State, the Records of Parliament, and all other Records, Rolls and Registers whatsoever, both publick and private, general and particular, and Warrants thereof, continue to be kept as they are within that part of the United Kingdom now called Scotland; and that they shall, remain in all time coming, notwithstanding the Union.

XXV: That all Laws and Statutes in either Kingdom, to far as they are contrary to, or inconsistent with the Terms of these Articles, or any of them, shall, from and after the Union cease and become void and shall be so declared to be, by the respective Parliaments of the said Kingdoms.

¹⁴⁴ **XVIII:** That the Laws concerning Regulation of Trade, Customs, and such Excises to which Scotland is, by virtue of this Treaty, to be liable, be the same in Scotland, from and after the Union, as in England; and that all other Laws in Use within the Kingdom of Scotland, do after the Union, and notwithstanding thereof, remain in the same Force as before, (except such as are contrary to, or inconsistent with this Treaty) but alterable by the Parliament of Great Britain; with this Difference betwixt the Laws concerning publick Right, Policy, and Civil Government, and those which concern private Right, that the Laws which concern publick Right, Policy, and Civil Government, maybe made the same throughout the whole United Kingdom; but that no Alteration be made in Laws which concern private Right, except for evident Utility of the Subjects within Scotland.

utilizzo delle parole “England” e “English” con riferimento alla nuova realtà politica e costituzionale creata nel 1707. Al contrario per gli scozzesi si trattava di un’unione di nazioni, interpretata da alcuni come il cuore e la forza della nuova entità politica britannica¹⁴⁵.

Esistevano anche per parte scozzese alcuni vantaggi derivanti dell’*Act of Union*, rappresentati dalla conservazione di un sistema legale e giurisdizionale in cui venivano mantenute alcune importanti caratteristiche giusromanistiche e dalla garanzia della sopravvivenza della Chiesa presbiteriana¹⁴⁶. Inoltre, dei venticinque articoli dell’Atto, ben quindici erano dedicati ad aspetti economici e commerciali. Questa strutturazione del trattato faceva parte del piano di espansione inglese di un Commonwealth mercantile e commerciale, ma rappresentava evidentemente un vantaggio anche per la Scozia che avrebbe potuto beneficiare del nuovo importante sbocco commerciale rappresentato dalle colonie britanniche.

“La Gran Bretagna, quindi, risultava fondata su un delicato equilibrio politico-istituzionale caratterizzato dall’opzione protestante e parlamentare, dalla libertà religiosa delle confessioni riformate e dall’intolleranza “politica” nei confronti del cattolicesimo”¹⁴⁷.

145 M. Keating, *The independence of...*, cit., pp 18-19. Keating. Il Professor Keating sottolinea tuttavia l’assoluta modernità dell’impianto normativo e costituzionale a cui l’Act of Union del 1707 ha dato vita: “The settlement of 1707 may look untidy to modern eyes, but it was very much of its time. The integrated nation state did not yet exist and large parts of Europe were under imperial regimes, which typically consist of patchworks of territories each with a different relationship to the centre. Spain was a monarchy but neither a nation nor a state (Artola 1999), although in 1714 Catalonia and the other territories of the Aragonese Crown lost their self-governing status. Even France was a complex of jurisdictions, privileges, and exceptions which, despite the centralizing efforts of the monarchy, lasted until the revolution (Braudel 1986). Germany and Italy were not unified until the last third of the nineteenth century”.

146 D. Bianchi, *Storia della devoluzione britannica: dalla secessione americana ai giorni nostri*, Milano, 2005, p.29.

147 *Ivi*, p. 30.

Se la tesi che vede nella Scozia medievale quelle caratteristiche proprie di un moderno Stato-Nazione appare con tutta evidenza una ricostruzione propagandistica, Andrew Marr, ha osservato come sia altrettanto capziosa quell'interpretazione storica che vuole una Scozia incivile, arretrata, tormentata da lotte intestine e dissenso interno fino al momento dell'Unione con l'Inghilterra del 1707. Secondo i fautori di questa tesi, che vide tra i suoi più accesi sostenitori Lord Dacre, dopo l'Unione con la moderna e avanzata Inghilterra, la Scozia avrebbe conosciuto la pace e la prosperità economica e intellettuale che le mancavano fino a quel momento. La grande fioritura culturale, artistica ed economica dell'*Enlightment* scozzese del XVIII secolo rappresenterebbe proprio una riprova di questo processo messo in atto a partire dal 1707.

Neil Davidson¹⁴⁸ si spinge oltre, affermando che la Nazione Scozzese è stata inventata solo successivamente al 1707 e rigorosamente all'interno del contesto dell'Unione. Questa interpretazione appare tuttavia una provocazione e rappresenta un correttivo all'approccio primordialista, visto che è indubbio che di una Scozia in quanto nazione si possa parlare anche prima del 1707¹⁴⁹.

Il dibattito sul significato storico e politico-istituzionale dell'*Act of Union* del 1707 non ha mai cessato di destare interesse in Gran Bretagna, tanto da divenire nuovamente oggetto di discussione politica nel corso degli anni '90 del secolo scorso.

In questo contesto, il politico conservatore Malcom Rifkind ha sostenuto ad esempio che la storia del nazionalismo scozzese altro non

148 Cfr N. Davidson, *The Origin of Scottish Nationhood*, London, 2000.

149 . Keating, *The independence of...*, cit., pp. 40-41.

è che la storia del perenne conflitto tra le aspirazioni scozzesi da un lato e gli interessi scozzesi dall'altro. Nel 1707, secondo Rifkind, prevalsero questi ultimi principalmente come conseguenza del "Darien disaster". Il "Darien scheme" o "Darien disaster" fu l'epilogo di un progetto di colonizzazione fallito volto alla creazione di una colonia di nome Caledonia sull'istmo di Panama, nel golfo di Darien, portato avanti dalla Scozia nell'ultimo decennio del 1600. L'avventura imperiale aveva come scopo l'apertura delle rotte commerciali verso l'America e il Pacifico ma le scarse risorse a disposizione, unitamente a piano di colonizzazione del tutto inadeguato, determinarono il clamoroso fallimento del progetto. Rifkind attribuisce dunque il merito della riuscita dell'*Act of Union* per parte scozzese alla grave situazione finanziaria del post "Darrien scheme".

Certamente la Scozia come nazione non può essere considerata un'entità immobile e la sua identità si è definita, modellata e reinventata nel corso dei secoli. Ignorare quindi che l'Unione, che conta più di trecento anni, in positivo o in negativo abbia giocato un ruolo importante nella definizione di una simile identità sarebbe un grave errore.

Al trattato del 1707 seguirono altri due *Acts of Union*: quello del 1800 che univa il Regno di Irlanda e il Regno di Gran Bretagna sotto il nome di Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda e, quello del 1849, che univa l'Alto Canada e il Basso Canada creando così la Provincia del Canada.

L'Unione è stata caratterizzata nel corso del diciannovesimo e, ancor di più nel ventesimo secolo, da un governo centrale meno "ingombrante" rispetto a molti altri stati europei. Questo *modus operandi* del *British*

State ha consentito la gestione e la regolamentazione di molti settori della società su base territoriale, sia attraverso il governo locale, sia mediante un'attiva partecipazione della società civile. Le professioni scozzesi, le università, le associazioni sportive e le associazioni culturali hanno continuato ad essere gestite dunque su base territoriale. Per non parlare della religione, e del ruolo dominante occupato dalla Chiesa presbiteriana all'interno della società scozzese. Altro elemento che ha contribuito a creare una certa distensione nei rapporti tra centro e periferia è stata l'assenza della leva obbligatoria, almeno sino alla vigilia del primo conflitto mondiale. Inoltre, la mancanza di un pesante apparato burocratico e amministrativo ha consentito – diversamente da altre esperienze statuali plurinazionali – la gestione da parte delle élite locali degli affari pubblici. Sono così nati organi e comitati che hanno aperto la strada nel corso del XIX secolo a governi locali eletti e a un pubblico servizio professionalizzato¹⁵⁰.

Con riferimento a questa particolare forma di organizzazione del potere politico Jim Bulpitt ha parlato di “Dual Polity” come di quell'elemento che contraddistingue quella che lui chiama l'epoca dell'*Ancien Régime* del Regno Unito¹⁵¹. Nella “Dual Polity” il grado di compenetrazione politica tra il centro e la periferia è piuttosto basso. In generale, osserva Bulpitt, questo dualismo è il prodotto della coesistenza di una periferia politicamente debole e di un altrettanto debole e “preoccupato” Centro.

150 . Keating, *The independence of...*, cit., pp. 22-23.

151 Bulpitt si riferisce al periodo successivo all'anno 1926 che secondo lo studioso rappresenta lo spartiacque di una nuova era territoriale, destinata a durare per quasi quarant'anni. L'accordo tripartito del Dicembre del 1925 con cui il governo della nuova Irlanda libera riconobbe i confini dell'Irlanda del Nord è considerato da Bulpitt il migliore indicatore della fine di un periodo di profonda crisi per il Regno Unito. J. Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*, Manchester, 1983, p. 135.

Dalla loro interazione è nata una relazione di reciproco rispetto e indifferenza. Questi elementi caratteristici del sistema di “Dual Polity” lo differenziano dalle situazioni cosiddette di “Dual Federalism”, in cui la mancanza di compenetrazione tra i due livelli è il risultato del rapporto tra una periferia relativamente forte che affronta un Centro debole. Bulpitt nota che i rapporti tra Centro e periferia esistevano anche nel sistema di Dual Polity britannico-scozzese nel periodo considerato, ma avevano principalmente un carattere burocratico e depoliticizzato. Considerando il periodo nel suo insieme, il dualismo politico rappresentò senza dubbio la caratteristica più importante, il codice dominante, dei politici al Centro e accettato dai politici nella periferia. “Le politiche nazionali e locali erano in larga misura due mondi separati”. Dagli anni 60 del ventesimo secolo la “Dual Polity” iniziò il suo declino a causa della crescente compenetrazione tra i due livelli politici¹⁵².

2.3.4 Lo sviluppo industriale, la nascita dello SNP e la rinascita del nazionalismo scozzese

¹⁵² “In general terms during the *Ancien Régime* duality was the product of co-existence of a politically weak periphery and a weak preoccupied Centre, resulting in a relationship of mutual deference and frigidity. This distinguishes the regime from dual federal situations where the lack of interpenetration between the two levels is the result of relatively strong periphery facing a weak Centre. This suggestion is not that there were contact between Centre and periphery in this period, merely that those that exist (and there were many) were primarily bureaucratic and depoliticised in character. There were also variations in the degree of duality between different territorial sections and different policy arenas. Nevertheless, the argument is that these were differences of degree only. Again, at certain times, notably during the Second World War, interpenetration between Centre and periphery increased significantly, though this was largely administrative and bureaucratic in character. The central proposition, however, is that taking the period as a whole, poetical duality was its major characteristic, the dominant code of politicians at the Centre and accepted by politicians in the periphery. National and local politics were largely two separate worlds. After 1961, or thereabouts, the Dual Polity went into decline because interpenetration began to increase”: *Ibidem*, p. 135.

Nel corso dell'Ottocento la Scozia conobbe un rapido sviluppo delle prime importanti industrie (soprattutto nel settore tessile), che furono colpite da un'iniziale crisi dopo lo scoppio della guerra civile americana. Nel 1831 venne inaugurata la prima linea ferroviaria del paese. Alla fine del secolo la Scozia vantava un capillare servizio ferroviario, dedicato principalmente allo sviluppo delle industrie metallurgiche.

Con lo scoppio del primo conflitto mondiale il paese spediva al fronte settecentomila uomini. Fu così che, durante il conflitto, l'industria navale ricevette un nuovo impulso che si manifestò in un boom senza precedenti. Gli effetti di questo fortunato corso svanirono tuttavia repentinamente agli inizi degli anni venti. La vera crisi per tutto il comparto industriale scozzese si ebbe durante la stagnazione del mercato seguita alla Grande Depressione. Per avere un'idea della drammatica situazione economica del paese basti pensare che nel periodo tra il 1921 e il 1931 emigrarono circa 400.000 scozzesi. Nel 1945 un lavoratore su quattro era impiegato nell'industria pesante per sostenere nuovamente lo sforzo bellico del Regno Unito. La scoperta dei giacimenti di petrolio e gas naturale nel Mare del Nord negli anni settanta ha aperto nuovi scenari commerciali e portato nuova prosperità in particolare nella zona di Aberdeen e sulle isole Shetland.

Per quanto riguarda lo scenario politico, il Settecento e l'Ottocento sono stati i secoli dei Wigh e dei Tory e, il Novecento, il secolo dei Conservatori e dei Laburisti. Ai Wigh, la formazione parlamentare del XVII secolo, si deve il merito di aver sconfitto il partito assolutistico organizzato intorno alla Corona e di aver gettato le premesse per le

successive battaglie liberali. Erede di questa tradizione è stato il Liberal Party, che si è mosso lungo questa direttrice facendosi portavoce politico del processo di *devolution*. Di contro, il Conservative Party si è mostrato avverso all'idea della devoluzione dei poteri interpretata come un lasciapassare per la dissoluzione del Regno Unito. Non è un caso che dalla fine degli anni '70 del secolo scorso la *devolution* è stata sempre presente nei programmi dei laburisti e si deve ad un premier di laburista, Tony Blair, la realizzazione di questo processo¹⁵³. Lo schema bipartitico venne rotto nel 1934 quando fu fondato lo *Scottish National Party* (SNP) che si fece da subito rappresentante di un'istanza di autogoverno meglio nota come *Home Rule*.

La Scozia beneficiò di una forma di *devolution* esecutiva dal 1920 al 1940. In questo periodo si concretizzò l'espansione del ruolo del *Secretary of State for Scotland*¹⁵⁴ e venne creato lo *Scottish Office*, una sorta di Ministero decentrato di Londra preposto alla implementazione di politiche per la Scozia¹⁵⁵.

Lo *Scotland Office* subentrò allo *Scottish Office* estendendone compiti e funzioni. Tra il 1885 e il 1999 questo dipartimento del Governo del Regno Unito esercitò sotto la supervisione del *Secretary of State for Scotland* funzioni governative che andarono via via esaurendosi con il ripristino del Parlamento scozzese nel 1999, che comportò il

153 D. Bianchi, *op. cit.*, pp. 63-64.

154 *Secretary of State for Scotland* è il principale ministro del Governo del Regno Unito con responsabilità sulla Scozia. Fu creato nel 1707 ma abolito al volgere delle insurrezioni giacobite. I suoi compiti furono trasferiti allora al *Lord Advocate* fino al 1827, poi all'*Home Office*. Nel 1885 fu ricreato l'incarico di *Secretary for Scotland*, il cui responsabile ha fatto spesso parte del Gabinetto del Regno Unito. Nel 1926 la carica acquisì maggiore prestigio con la nomina a Segretario di Stato.

155 N. Burrows, *Devolution*, Londra, 2000, pag. 15.

trasferimento di molte sue funzioni al nuovo esecutivo scozzese¹⁵⁶.

Come è stato osservato, il moderno nazionalismo cominciò a prendere piede in Scozia all'indomani del primo conflitto mondiale. Tuttavia è a partire dagli anni settanta che venne registrata nel paese un'impennata del nazionalismo scozzese, che non ha mancato di sorprendere molti che credevano indissolubile il legame esistente all'interno dell'Unione¹⁵⁷.

Due fattori chiave risultarono fondamentali nella rinascita del sentimento nazionale scozzese: la scoperta nei primi anni '70 dei giacimenti petroliferi nel Mare del Nord - e il vantaggio economico che da tale scoperta derivava - e la formalizzazione dell'ingresso del Regno Unito nella CEE nel 1973.

Veniva dunque sconfessata l'idea dell'arretratezza economica della Scozia di fronte a una moderna, e commercialmente aggressiva, Inghilterra capitalistica. Inoltre, la nuova realtà europea venne

156 Oggi lo *Scotland Office* si occupa principalmente di assicurare la corretta applicazione della *devolution* in Scozia. In particolare, tale ufficio è responsabile per: la rappresentanza degli interessi scozzesi di fronte al governo del Regno Unito; la rappresentanza del governo del Regno Unito in Scozia; la vigilanza sulla corretta applicazione della *devolution* in accordo con la lettera dello *Scotland Act* del 1998; l'elaborazione di suggerimenti di natura costituzionale o indicazioni sulle materie riservate o su altre materie di interesse per la Scozia per il governo; lo svolgimento e il finanziamento delle elezioni del Parlamento scozzese. Le priorità dello *Scotland Office* per il 2013 sono state: rafforzare la posizione della Scozia all'interno del Regno Unito lavorando in accordo con il governo scozzese per l'implementazione dello *Scotland Act 2012* e su questioni di particolare rilievo per la Scozia; comunicare i vantaggi per la Scozia nel fare parte del Regno Unito e i vantaggi per il Regno Unito derivanti da una Scozia come parte integrante del sistema; promuovere una più ampia comprensione delle politiche del governo del Regno Unito in Scozia; realizzare solide partnership nel governo, nel mondo economico e nell'industria in Scozia e nel Regno Unito per combattere la disoccupazione e sviluppare la competitività delle imprese scozzesi; essere un supporto per l'effettiva amministrazione delle *Boundary Commission* (responsabile dei collegi elettorali per il Parlamento del Regno Unito in Scozia e per i collegi e elettorali e le circoscrizioni regionali in Scozia) e delle elezioni del Parlamento in Scozia. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al sito internet dello *Scotland Office*: <https://www.gov.uk/government/organisations/scotland-office>.

¹⁵⁷ A tal proposito si veda la ricostruzione della letteratura in materia compiuta da Michael Keating, in "the State and the Nation", in *The Independence of...*, cit., pp.1-14.

interpretata come una opportunità che poteva offrire nuovi margini di azione e autonomia.

Lo SNP ha ottenuto il primo successo nel 1945 quando ottenne il primo seggio a Westminster in occasione delle elezioni suppletive. Nel 1968 era divenuto il maggior partito nel governo locale scozzese e il suo successo non si interruppe nemmeno alle elezioni del 1970 dove ottenne l'11% dei voti guadagnando il primo seggio in un'elezione generale e nel 1974 quando ottenne il 22% dei voti e 7 seggi.

Di fronte a questa incredibile avanzata, il partito laburista capì - non senza una certa dose di realismo politico - che il modello bipartitico inglese era in pericolo e pertanto risultava necessario adottare la linea della *devolution* per mantenere alti i consensi in Scozia (senza contare che un simile atteggiamento avrebbe inevitabilmente avuto riflessi positivi anche per le altre realtà territoriali del Regno Unito).

Il 1979 ha registrato il fallimento dei referendum sulla devolution sia in Galles che in Scozia, dove il quorum dei votanti non è stato raggiunto. Bisognerà difatti attendere il referendum sulla devoluzione amministrativa del 1979 per l'insediamento di un nuovo Parlamento scozzese (Holyrood) a trecento anni di distanza dall'*Act of Union* del 1707.

La *devolution* in Scozia¹⁵⁸ e la disamina dei poteri del Parlamento scozzese verranno trattati sotto il profilo giuridico e politico-istituzionale nel prossimo capitolo.

¹⁵⁸ Cfr. M. Keating, *The government of Scotland: public policy making after devolution*, Edinburgh 2010.

2.3.5 Gli elementi distintivi del nazionalismo scozzese

A partire dagli anni novanta un intero genere di letteratura è emerso con riferimento alla questione della Gran Bretagna e della crisi dell'Unione. Questa tendenza si è posta in netta contrapposizione con la letteratura della precedente generazione di storici e scienziati sociali, che guardavano con entusiasmo all'Unione evidenziandone la totale integrazione e l'armonia delle sue parti. Ancora negli anni settanta, la Gran Bretagna veniva descritta come "il più omogeneo di tutti i paesi industriali¹⁵⁹" e, le sue nazionalità, presentate essenzialmente come un problema non attinente alla sfera politica ma circoscritte alle manifestazioni sportive, culturali e religiose.

Il caso scozzese rappresenta un classico esempio della tendenza di molti studiosi tesa ad analizzare il fenomeno dei nazionalismi secondo schemi predefiniti, all'interno dei quali è stata osservata la convergenza o divergenza di questi processi rispetto all'Ideal tipo weberiano di Stato-Nazione¹⁶⁰. Naturalmente, questo tipo di approccio ha portato ad interpretare il movimento nazionale in Scozia come una semplice anomalia rispetto a un modello europeo consolidato. In altre parole, la rinascita del nazionalismo scozzese è stata spiegata spesso come una deviazione che, resistendo all'incorporazione, costituiva un'eccezionalità e perciò necessitava di una spiegazione a se.

¹⁵⁹ Citazione di J. Blondel, 1974, in M. Keating, *The Independence of ...*, cit. p 20.

¹⁶⁰ A tal proposito Michael Keating ha evidenziato la difficoltà riscontrata da molti studiosi nel separarsi dal modello di Stato-Nazione proprio della moderna scienza sociale. Lo Stato, in questa ottica, rappresenta uno stabile insieme di frontiere che racchiudono entro uno spazio circoscritto l'economia e la società unite da una identità e una cultura, un governo e delle istituzioni e, in tempi più recenti, da un dato sistema di protezione sociale. Questo modello è presentato nella teoria politica come quella forma di organizzazione giuridicamente e politicamente auspicabile. M. Keating, *The Independence of ...*, cit., pp. 10-11.

In tale ottica, la rinascita del sentimento nazionale scozzese degli anni settanta è stata interpretata da molti come un falso problema, una provocazione, destinato quindi a spengersi poiché un simile processo non si sarebbe mai tradotto in un vero e proprio progetto politico secessionista. Oggi sappiamo che quell'analisi era piuttosto superficiale e, tendeva a minimizzare la credibilità e la solidità del nazionalismo scozzese, da troppi ritenuto come un nazionalismo capace di esprimersi solo nei '90 minuti di gioco della nazionale di calcio.

Più recenti studi e approcci sul nazionalismo in generale, e su quello scozzese in particolare, presentano la Scozia non come un'eccezione storica o una deviazione-etnica, ma come una Nazione Europea che ha attraversato (come le altre Nazioni) il processo di modernizzazione, inclusa l'integrazione interna e il processo di nation-building, intorno a comuni simboli ed istituzioni¹⁶¹. La Scozia è stata profondamente modellata dall'esperienza nell'Unione ma anche dalle esperienze sociali ed economiche che hanno influenzato le società occidentali nel XIX e XX secolo. In questo periodo, le moderne Nazioni si sono forgiate integrando le diverse componenti in un coerente, e raramente omogeneo, tutto.

Analizzando i tratti essenziali del nazionalismo scozzese, Andrew Marr ha individuato quattro momenti fondamentali nella storia di questo paese che hanno profondamente influenzato a suo avviso il modo in cui gli scozzesi “considerano oggi se stessi”: l'Unione, il territorio e la

¹⁶¹ Cfr D. McCrowne, *Understanding Scotland. The sociology of a Nation*, London 2001 e ¹⁶¹ M. Keating, *Nations against the State. The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, New York 2001, pp. 229-234.

cultura delle Highlands, la Chiesa presbiteriana scozzese “Kirk” e le guerre di indipendenza¹⁶².

Come ampiamente dibattuto nel precedente paragrafo, l'importanza storica dell'Unione dei due Regni di Scozia e Inghilterra, formalizzata nell'*Act of Union* del 1707, è un dato difficilmente confutabile. Il dibattito si è concentrato piuttosto sull'esistenza o meno di una nazione scozzese prima della nascita del Regno Unito di Gran Bretagna.

La Scozia di certo esisteva anche prima dell'Unione del 1707, ma non nella forma di uno Stato Moderno né di una moderna società. La dichiarazione di Arbroath del 1320 rappresenta una tappa fondamentale di questo processo in quanto inno all'indipendenza, alla libertà e alla sovranità del popolo scozzese. Per questi e altri elementi di modernità - come in particolare l'affermazione del diritto di resistenza nel caso in cui il sovrano tradisca il suo popolo - la Dichiarazione di Arbroath è stata più volte citata per il posto centrale che essa occupa nel moderno pensiero politico scozzese. Sarebbe tuttavia errato affermare che già nel Medioevo esisteva un diffuso sentimento nazionale scozzese tra la popolazione. Molti nobili e proprietari terrieri erano portatori di un sentimento di identità misto, determinato non da ultimo anche dalla disposizione dei propri possedimenti situati in parte in Scozia in parte fuori dai suoi confini.

L'Unione ha dunque profondamente influenzato nel bene e nel male la storia scozzese e ciò che emergerà dal suo crollo (e se ciò avverrà) sarà profondamente legato all'esperienza stessa dell'Unione.

¹⁶² A. Marr, “The Myth-Bounf Nation”, in *The Battle for ...*, cit., p.53/59.

Ciò che è certo è che l'identità scozzese è stata forgiata e reinvestita di nuovo significato politico in differenti epoche storiche.

La dimensione culturale è mancata a lungo nel movimento nazionalista scozzese. I nazionalisti del XIX e XX secolo ponevano l'accento soprattutto sulle istanze economiche e democratiche, relegando spesso la cultura alla sfera privata. Negli anni ottanta del Novecento il rilancio della cultura autoctona ha coinciso con un rinnovamento del movimento nazionalista. Eppure, la Scozia pre-Unione possedeva una ricca cultura che si sostanziava nella tradizione Celtica e Gaelica delle Highlands, più vicina all'Irlanda che alle Lowlands scozzesi, e nella tradizione delle Lowlands prossima al mondo anglo-sassone.¹⁶³ Le Highlands scozzesi¹⁶⁴ (in gaelico scozzese A' Ghàidhealtachd "la terra dei Gaeli"; in scots the Hielands) sono la regione montuosa della Scozia, situata a nord e ad ovest del Regno Unito. Queste terre montuose e scarsamente popolate sono note per la bellezza dello scenario paesaggistico e per il fatto che qui vi è stata conservata la parlata gaelica insieme ad altre tradizioni meno affini al mondo anglosassone. Il sentimento anti-inglese è stato sempre più vivo in queste terre che nelle Lowlands scozzesi. L'organizzazione in clan, il kilt, il tartan, la cornamusa e gli "Highlands games" sono solo alcune delle caratteristiche di una terra ricca di cultura e avvolta nel mito.¹⁶⁵

¹⁶³ M. Keating, *Nations against the ...*, cit.

¹⁶⁴ Nella concezione tradizionale della geografia della Scozia le Highlands identificano quella parte del paese che si trova a nord-ovest di una linea immaginaria che va da Dumbarton a Stonehaven, incluse le Ebridi esterne e interne, parti del Perthshire e la contea di Bute, con l'esclusione delle isole Orcadi e Shetland, del Caithness, della piatta costa delle contee di Nairnshire, Morayshire e Banffshire e gran parte dell'Aberdeenshire orientale.

¹⁶⁵ A tal proposito Hugh Trevor-Roper descrive così le origini delle tradizioni e dei costumi tipici delle Highlands scozzesi: "Today, whenever Scotchman gather together to celebrate their national identity, they assert it openly by certain distinctive national

La chiesa presbiteriana di Scozia, “Kirk”, ha svolto un’importante funzione nella costruzione della coscienza nazionale scozzese, soprattutto per il suo carattere semi-democratico e per l’impegno della sua comunità nella lotta per l’indipendenza del paese¹⁶⁶. La sua organizzazione, seguita alla riforma calvinista di metà Cinquecento, si deve al teologo e riformatore di origini scozzesi, John Knox tornato nel 1559 in patria da Ginevra. La Kirk è divenuta un punto di riferimento centrale nella vita degli scozzesi fin dal suo trionfo nel 1630, rivoluzionando il loro modo di rapportarsi. “È stato detto spesso, e giustamente, che la tradizione democratica scozzese deve più a Knox che a Marx”.¹⁶⁷ Nel 1596, il predicatore Andrew Melville scrisse il *Second Book of Discipline*, testo fondamentale del presbiterianesimo e del pensiero democratico scozzese che sfidava apertamente Re Giacomo VI, considerato uno “sciocco vassallo di Dio”. In questo testo veniva descritta l’esistenza di due regni in Scozia: il regno secolare e il

apparatus. They were the kilt, woven in a tartan whose colour and pattern indicates their “clan”; and if they indulge in music, their instrument is the bagpipe. This apparatus to which they ascribe great antiquity, is in fact largely modern. It was developed after, sometimes long after, the Union with England against which it is, in a sense, a protest. Before the Union, it did indeed exist in vestigial form; but that form was regarded by the large majority of Scotchman as a sign of barbarism: the badge of roguish, idle, predatory, blackmailing Highlanders who were more of a nuisance than a threat to civilized, historic Scotland. And Even in the Highlands, even in that vestigial form, it was relatively new: it was not the original, or the distinguishing badge of Highland society.

Indeed, the whole concept of a distinct Highland culture and tradition, is a retrospective invention. Before the later years of the seventeenth century, the Highlanders of Scotland do not form a distinct people. They were simply the overflow of Ireland. In that broken and inhospitable coast, in that archipelago of islands large and small, the sea unites rather than divides and from the late fifth century, when the Scots of Ulster landed in Argyll, until the mid-eighteenth century, when it was “opened up” after the Jacobite revolts, the West of Scotland, cut off by mountains from the East, was always linked rather to Ireland than to the Saxon Lowlands. Racially and culturally, it was a colony of Ireland”. H. Trevor-Roper “The invention of tradition: the Highland tradition of Scotland” in *The Invention of Tradition*, Edited by E. J. Hobsbawm and T. Ranger, Cambridge, 1983.

¹⁶⁶ Fin dal suo principio la nuova chiesa di Scozia si mostrò patriottica ma, almeno nella prima parte della sua esistenza, in funzione anti-francese più che anti-inglese nella lotta contro il “papismo continentale”.

¹⁶⁷A. Marr, “The buried history of the Scottish Kirk”, in *The Battle for ...*, cit., p. 49/75.

regno di Cristo, ovvero quello della Chiesa presbiteriana. Nel primo regno il Re poteva essere il sovrano incontestato, ma nel secondo, egli non era un “re, un lord, un capo ma semplicemente un membro¹⁶⁸”. Questo messaggio nel corso del XVII secolo assunse un chiaro significato politico laddove la vita secolare e quella religiosa si intrecciarono nella lotta per l’indipendenza della Scozia. Nei villaggi, nelle parrocchie, nei borghi, la Chiesa presbiteriana svolse un ruolo educativo fondamentale istruendo i bambini e i ragazzi ed educando la comunità alla lettura, alle arti e più in generale alla cultura. L’esplosione culturale e artistica dell’*Enlightment* scozzese si deve anche al ruolo formativo esercitato negli anni dalla comunità religiosa nazionale.

Ultimo evento decisivo per la formazione del nazionalismo scozzese nell’analisi di Andrew Marr è rappresentato dalle due guerre di indipendenza scozzesi. La prima, venne combattuta tra il 1296 e il 1328; iniziò con l’invasione inglese della Scozia nel 1296, e terminò con la firma del Trattato di Edimburgo-Northampton del 1328. La seconda guerra di indipendenza si svolse tra il 1332 e il 1357, ebbe il suo inizio con l’invasione di Edoardo Baliol, sostenuta dall’Inghilterra e i "Diseredati" nel 1332, e terminò nel 1357 con la firma del Trattato di Berwick. Questo periodo divenne uno dei momenti più determinanti della storia della nazione scozzese. Al termine di entrambe le guerre, la Scozia mantenne il proprio status di nazione indipendente.

Lo Scottishness, (il sentirsi scozzesi) è molto di più di un semplice e diffuso appoggio all’indipendenza e accomuna individui di tutti gli

¹⁶⁸ Ivi, p.51/75.

orientamenti politici. In tal senso non è errato parlare di esso come di un importante elemento della stessa corrente unionista.

In Scozia - come in altre esperienze di Nazioni senza Stato - la popolazione si riconosce in una particolare identità ovvero in uno specifico dialetto, in una canzone, in una data architettura, ma al contempo ricerca maggior sicurezza e benessere in un'organizzazione più grande, spesso rappresentata dall'Unione. Una delle particolarità del Regno Unito è data dal fatto che Stato e Nazione sono stati a lungo in tensione e non hanno avuto sempre un significato condiviso. Questa ambiguità (che rappresenta la flessibilità del sistema Britannico) ha permesso il successo dell'Unione per più di trecento anni ma ha anche rappresentato la sua debolezza, in quanto potenzialmente aperta ad una sua trasformazione. La natura essenzialmente asimmetrica del sentimento nazionale spiega come sia difficile applicare soluzioni federali e unitarie al contesto britannico.

Il nazionalismo scozzese è improntato alla tolleranza e all'inclusione. Non si basa su una diversa lingua o su identificatori etnici ma sulle memorie storiche, sui simboli, sui miti e sulle proprie antiche istituzioni. Per dirla con Michael Billig¹⁶⁹ (1995) si tratta di un "nazionalismo banale" dove piccoli solleciti giornalieri - che provengono dai media, dalla stampa, dai luoghi di incontro - hanno la funzione di mantenere viva la coscienza collettiva.

Con una popolazione di 5 milioni e 200.000 abitanti, la Scozia si estende su di un' area di 78,772 chilometri quadrati. La lingua parlata è l'inglese nella sua variante dello Scottish Standard English o Scots e per

¹⁶⁹ M. Billig, *Banal Nationalism*, London, 1995.

una piccolissima parte della popolazione (circa l'1%), stanziata soprattutto nelle Highlands e nelle isole il gaelico è ancora la prima lingua.

Lo Scottish National Party e le forze politiche che lo sostengono (il Partito Verde Scozzese, il Partito Socialista Scozzese e Solidarietà - Movimento Socialista Scozzese) hanno motivato gran parte della campagna "Yes Scotland" per il referendum del 2014 sulla base della convinzione che un governo scozzese possa non solo amministrare la cosa pubblica, ma sia in grado di cambiare la società in meglio, di renderla più giusta. In questo modo il nazionalismo scozzese si arricchisce di nuovi contenuti civici e sociali. Non è un caso che Alex Salmond, primo ministro e leader dello SNP, durante la presentazione pochi giorni fa del "libro bianco" dal titolo "Scotland's future" ha affermato che l'indipendenza non è voluta "come un fine in se ma come un mezzo per cambiare la Scozia in meglio"¹⁷⁰.

2.4 I due nazionalismi a confronto

In Scozia così come in Catalogna il dilemma ricorrente sotto il profilo politico e costituzionale è stato per molto tempo il seguente: come poter preservare l'identità di piccole nazioni all'interno di più grandi strutture? Come abbiamo visto, l'interpretazione che vede la Nazione e lo Stato coincidere nello spazio ignora che all'interno di uno stato esistono, o possano esistere, uno o più gruppi i cui membri si considerano parte di una distinta nazione.

¹⁷⁰ La Stampa, 26/11/2013 "Tv, moneta, difesa, tassi e pensioni. Così la Scozia immagina l'indipendenza". <http://www.lastampa.it/2013/11/26/esteri/tv-moneta-difesa-tassi-e-pensioni-cos-la-scozia-immagina-lindipendenza-g2kpj32JAByvW9Rs8AI3bL/pagina.html>.

Esistono alcune interessanti analogie tra i due nazionalismi esaminati in questo lavoro che meritano di essere segnalate¹⁷¹.

In primo luogo, entrambi i nazionalismi vantano un distinto bagaglio storico caratterizzato dalla lotta per la propria affermazione culturale, politica ed economica. Questi movimenti nazionali lungi dall'essere statici si sono forgiati e ridefiniti nel corso del tempo in base al contesto statale nel quale erano inseriti, e in relazione ai cambiamenti avvenuti nel mondo circostante.

Sia il nazionalismo catalano che quello scozzese riconoscono poi che la concentrazione del potere politico si è avuta a vantaggio di una specifica nazionalità, diversa dalla propria, e a scapito delle altre nazionalità che compongono lo stato. Per gli Scozzesi, la Gran Bretagna ha a lungo rappresentato una formula in grado di garantire l'estensione dell'influenza e del potere inglese. Analogamente, per i Catalani, lo Stato spagnolo ha rappresentato la diretta manifestazione della volontà accentratrice e omologatrice della componente Castigliana.

Sia la Catalogna che la Scozia sono oggi società moderne, liberali e democratiche, che aderiscono ad un insieme di valori riconosciuti e condivisi dalla realtà statale nella quale sono inserite. L'alternativa proposta da questi movimenti nazionalisti – e dalle formazioni partitistiche in loro rappresentanza - si è semmai concentrata su un diverso modo di affrontare le sfide che la società globale porta con

171 Per una comparazione dei due nazionalismi si veda: M. Keating, *Nations against the ...*, cit.; P. Birnbaum, "Territorial and ethnic mobilization in Scotland, Brittany and Catalonia", in *States and Collective Action*, Cambridge, 1988, pp. 146-155; C. E. Ehrlich, "Federalism, regionalism, nationalism: A century of Catalan political thought and its implications for Scotland in Europe", in *Space and Polity*, 1:2, 1997, pp. 205-224; M. Keating (A cura di) *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham, 2004; F. Schrijver, *Regionalism after Regionalisation. Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam, 2006; L. Moreno, "Scotland, Catalonia, Europeanization and the "Moreno Question", in *Scottish Affairs*, 54, 2006, pp.1-21.

sé¹⁷². I sostenitori dell'indipendenza scozzese e catalana credono sia realizzabile attraverso l'opzione secessionista una società più giusta e più equa.

In entrambe le Nazioni si è sviluppato un processo di *nation-building* all'interno della più ampia cornice statale. Non solo il ruolo delle istituzioni è stato fondamentale nella costruzione di una coscienza nazionale collettiva, ma anche la partecipazione della società civile è divenuta con il tempo una costante della vita politica scozzese e catalana.

Entrambe le realtà puntano oggi a una diretta gestione della ricchezza prodotta, e considerano indebita l'appropriazione di alcune risorse economiche da parte del cosiddetto "host state". Il dinamismo economico catalano ha contribuito a fare della Catalogna una delle regioni più ricche della Spagna, in grado di alimentare un importante sviluppo industriale e commerciale. Oggi, la Catalogna mette in discussione la percentuale delle tasse che vanno a confluire nelle casse Madrid, sostenendo non solo che la gestione di queste risorse spetterebbe di diritto al governo della *Generalitat*, ma che quest'ultimo sarebbe un miglior amministratore. Dopo la scoperta dei giacimenti di petrolio e gas nel Mare del Nord i nazionalisti scozzesi – con il loro leader Alex Salmond in prima linea - hanno affermato che se gli scozzesi avessero la gestione completa delle risorse di cui sono i "legittimi proprietari" la Scozia potrebbe divenire uno dei paesi economicamente più dinamici e forti d'Europa al pari dei Paesi Scandinavi.

¹⁷² M. Keating, *Nations against the State...*, cit., pp. 262-275.

In entrambi i paesi ci troviamo dinnanzi a movimenti non violenti che si sono pacificamente impegnati per la causa indipendentista. Tale aspetto costituisce un importante indicatore della maturità culturale e politica sia del nazionalismo catalano sia del movimento nazionale scozzese. Come ha giustamente osservato Daniele Conversi, comparando il nazionalismo catalano a quello basco, l'assimilazione culturale e la frammentazione creano le condizioni per l'emergere di forme di nazionalismo violento¹⁷³. Il Catalanismo ha una tradizione pacifista (anche se la società catalana è stata attraversata da violenti conflitti nel passato), il che dimostra la solidità del nazionalismo culturale catalano capace di esprimersi in forme coese di rappresentanza dei propri interessi. Anche in Scozia (se si eccettua l'esperienza dello *Scottish National Liberation Army*¹⁷⁴ (SNLA) non certo paragonabile all'attività terroristica dell'IRA) il moderno nazionalismo si è espresso - e continua ad esprimersi - attraverso le regole del gioco democratico che prevedono la partecipazione di una pluralità di partiti all'interno dell'arena politica.

Ripercorrendo il ruolo esercitato dalla classe borghese all'interno del percorso nazionalista, possiamo tracciare ulteriori analogie. La borghesia commerciale e industriale scozzese è stata di fatto più scozzese nelle maniere, nelle abitudini e nell'accento fino al XX secolo quando - come accadde per le altre borghesie non metropolitane - cominciò a penetrare tra la classe dei proprietari terrieri e a mandare i

¹⁷³ D. Conversi, *The Basques, the Catalans and Spain...cit.*, pp. 222 -248

¹⁷⁴ Lo *Scottish National Liberation Army* (SNLA) era un gruppo militante fondato negli anni '80 avente lo scopo di portare la Scozia all'indipendenza e Era specializzato nello spedire lettere e pacchi bomba ai ministeri inglesi. Nel 1995 alcuni suoi ex membri formarono lo *Scottish Separatist Group* (SSG) ragione per la quale il SSG è considerato l'ala politica del movimento di liberazione.

propri figli alla scuola pubblica. Il ruolo di questa classe nel sostenere lo *Scottishness* si è inserito all'interno di una più ampia identità *British*. L'interesse materiale dei borghesi ha sempre cercato una sua espressione ideologica in un equo bilanciamento tra assimilazione e particolarismo. Come osservato in precedenza, un simile dilemma ha interessato anche altre borghesie non centrali in Europa, come in Catalogna, dove una dinamica borghesia locale dei commerci era divisa tra lo Stato Spagnolo - che ne impediva la partecipazione politica e una adeguata tutela attraverso misure di protezionismo economico - e il nazionalismo Catalano - che prometteva loro l'autonomia ma con il rischio di perdere i mercati spagnoli.

In Scozia il dilemma è stato risolto principalmente dal declino della borghesia locale con la chiusura delle industrie e la rilevazione di quelle ancora attive per mano inglese o straniera dopo la Prima Guerra mondiale. Nel secondo dopo guerra la classe industriale quasi scomparve del tutto con la nazionalizzazione e il declino dell'industria pesante¹⁷⁵.

In Catalogna, la borghesia commerciale consapevole delle proprie capacità economiche e commerciali di fronte alla "mediocrità" del mercato nazionale Spagnolo si fece portavoce di nuove istanze proto-regionali prima e nazionaliste dopo.

La Catalogna e la Scozia fanno parte di realtà statuali plurinazionali dove attraverso diversi strumenti giuridici (analizzati nel terzo capitolo) si è cercato di dare spazio e autonomia alle maggiori nazionalità

¹⁷⁵ M. Keating, *The independence of...*, cit., pp 29-30.

contemperando tali forme di autogoverno con misure volte a tutelare l'indissolubilità dello Stato.

In entrambi i casi, gli sbocchi del mercato coloniale offerti dalla realtà imperiale della quale la Catalogna e la Scozia hanno fatto parte hanno consentito di ottenere il massimo rendimento grazie a nuove opportunità economiche e commerciali. Basti pensare al *Regeneracionismo* e agli effetti sull'economia catalana della crisi seguita alla perdita di Cuba e allo smembramento dell'Impero Spagnolo nel 1899 con la perdita di importanti sbocchi per i propri prodotti. Nel caso scozzese, i vantaggi offerti dal mercato coloniale britannico sono stati innumerevoli e hanno rappresentato secondo alcuni una delle principali ragioni che ha spinto l'élite scozzese a firmare *l'Act of Union* del 1707 dopo l'esito disastroso del "Darien scheme".

Il fallito tentativo di definire i contenuti di un'identità propriamente spagnola¹⁷⁶ e britannica¹⁷⁷ in questi due paesi ha dato nuovo impulso ai movimenti nazionalisti che hanno poggiato su una solida identità con una chiara dimensione culturale e territoriale. Tuttavia, in entrambi i casi di studio è possibile rintracciare una doppia identità catalano/spagnola e scozzese/britannica la cui importanza in un

¹⁷⁶ Come ha osservato Linz: "Spain [today] is a state for all Spaniards, a nation-state for a large part of the Spanish population, and only a state but not a nation for important minorities" cit. Linz 1975, p. 423 in L. L. Moreno, "Scotland, Catalonia, Europeanization" ..., cit. p.4.

¹⁷⁷ A proposito della difficoltà di individuare i contenuti di un'identità propriamente British David McCrone ha osservato che mentre gli Scozzesi festeggiano il St. Andrew's Day il 30 novembre, i Gallesi St. David's Day il 1° marzo e gli Irlandesi il St. Patrick's Day il 17 marzo non esiste un "National British Day". McCrone ricorda le parole pronunciate da Gordon Brown a proposito della mancanza di una simile festa nazionale britannica: "What is our 4th July? What is our Independence Day? What is our declaration of rights? What is our equivalent of a flag flying in every garden?" (Fabian Lecture, riportata dal *The Guardian* il 14 Gennaio 2006). V. D. McCrone, "Scotland Days: Evolving Nations and Icons" in *National Days. Constructing and Mobilising National Identity*, Edited by D. McCrone and G. McPherson, London 2009, pp.26-40.

esercizio comparativo non può essere trascurata. Luis Moreno ha osservato a tal proposito l'esistenza di una "dual identity" o "compound identity" applicabile sia al caso catalano che scozzese¹⁷⁸. Come ricorda lo stesso Moreno, il progetto istituzionale teso ad implementare la *devolution* in Scozia aveva il suo fulcro nella creazione di due parlamenti - a Edimburgo e a Londra - che potessero riflettere il doppio livello di legittimazione proprio del senso di identificazione scozzese. Bulpitt ha parlato a tal proposito di una "Dual Polity" vigente in Scozia per indicare un basso grado di compenetrazione politica tra il Centro e la periferia. Per lo studio del caso catalano Moreno si è avvalso dei risultati di un sondaggio condotto nel 1985 dalla ECO - Estudios Comerciales y de Opinión - effettuato su un campione di 1,316 adulti in cui l'80% della popolazione Catalana confermava una doppia identità catalano/spagnola. Moreno ha potuto confrontare questi dati con quelli ottenuti per la Scozia grazie all'inserimento della cosiddetta "Moreno question" in un sondaggio della System Three condotto nel 1986 (e poi reiterato negli anni '90). Al quesito: "Siamo interessati a sapere come le persone in Scozia si considerano rispetto alla loro nazionalità. Quale delle affermazioni presenti su questo foglio meglio descrive il modo in cui valuti te stesso?" (*We are interested to know how people living in Scotland see themselves in terms of their nationality. Which of the statements on this card best describes how you regard yourself*) venivano proposte sei risposte alternative: 1. Scozzese, non Britannico: 39%; 2. Più Scozzese che Britannico: 30%; 3. Egualmente Scozzese e Britannico: 19%; 4. Più Britannico che

¹⁷⁸ L. Moreno, "Scotland, Catalonia, Europeanization" ..., *cit.*

Scozzese: 4%; 5. Britannico, non Scozzese 6%; 6. Non lo so/Nessuna risposta: 2%.

In base ai risultati ottenuti Moreno poté osservare che il grado di “duality” degli Scozzesi era del 53% (dato dalla somma delle percentuali ottenute per le risposte 2, 3 e 4) e che quindi in proporzione al risultato dell’80% ottenuto nel contesto catalano il senso di doppia identità era più debole. Sviluppando le riflessioni sui risultati David McCrone poté osservare che il senso di “identità regionale” era per la Scozia pari al 69% mentre per la Catalogna solo del 34%. Il sondaggio condotto negli anni novanta mostrò che l’identità regionale in Scozia era scesa al 59%. Ma il terzo Sondaggio sulle Attitudini Sociali degli Scozzesi del 2001 produsse risultati molto simili al 1986.

A meno di un anno dal referendum sull’indipendenza della Scozia del prossimo settembre un recente sondaggio sugli orientamenti degli Scozzesi¹⁷⁹ mostra che la questione della doppia identità è ancora aperta: il 47% degli intervistati ha dichiarato di volere rimanere all’interno dell’Unione, il 29% di appoggiare l’indipendenza e il 24% di essere ancora indeciso al riguardo.

Il motto dello Scottish National Party e della coalizione di partiti che appoggiano la causa indipendentista è “Indipendenza in Europa¹⁸⁰”. La dimensione Europea è parte integrante anche della proiezione del movimento nazionalista catalano. I possibili scenari che un’indipendenza scozzese potrebbe aprire sul piano europeo sono molteplici e riguardano la questione della membership, la moneta unica,

¹⁷⁹ Si tratta di un sondaggio condotto dal gruppo di ricerca TNS BMRB lo scorso Ottobre effettuato su 1,010 adulti sopra i 16 anni.

¹⁸⁰ Cfr I. Atsuko, *Scottish nationalism and the idea of Europe: concepts of Europe and the nation*, London 2004.

i rapporti con gli altri stati europei e in particolare con il “vecchio” *host state*, la cessazione (temporanea o meno) della titolarità dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea una volta passata l’opzione secessionista e il peso esercitato da un nuovo piccolo stato europeo all’interno dell’UE. Questi ed altri aspetti legati all’esito del referendum del 18 settembre 2014 avranno di certo un’influenza importante anche per il futuro del nazionalismo catalano.

Scozia e Catalogna ritengono evidentemente aperta la contrattazione della loro posizione all’interno dello Stato di cui al momento sono parte integrante sulla base dell’assunto che le “nazioni sono storicamente contingenti e come tali possono mutare¹⁸¹”.

I nazionalismi di questi due paesi possono oggi essere definiti inclusivi, tolleranti e aperti all’integrazione. In particolare in Catalogna, differentemente dalla Scozia, la lingua Catalana è divenuta strumento teso a rafforzare la solidarietà dei membri della sua comunità e volto all’integrazione dei nuovi arrivati. La sua somiglianza con lo spagnolo ne ha permesso una rapida diffusione anche tra gli immigrati e gli *hispanohablantes*.

L’era della globalizzazione ha aperto la strada a nuove prospettive di benessere, di sviluppo e di cooperazione ma, allo stesso tempo, ha dilatato l’ambito dei timori e delle paure determinando il bisogno di un richiamo a un’identità dai confini più circoscritti, legata al senso di appartenenza a una tradizione e a una cultura radicate sul territorio.

Infine sia la Scozia che la Catalogna si presentano oggi come realtà dinamiche, inserite in un contesto globale in rapida trasformazione e,

¹⁸¹ M. Keating, *The independence of...*, cit., p 12

consapevoli dell'interdipendenza dei mercati, si sono adoperate per attirare investimenti, turisti e per guadagnare consensi alla propria causa.

CAPITOLO III

REGIONALISMO TRA FEDERALISMO ASIMMETRICO E DEVOLUTION

3.1 Il federalismo asimmetrico spagnolo: la previsione costituzionale del 1978 e il sistema delle Comunità Autonome

Con la costituzione spagnola del 1978¹⁸² - adottata dopo la fase quarantennale dello Stato autoritario franchista (1936/39 – 1975)¹⁸³ e una breve fase di “transizione politica” (1975-1978) – si è avviato un ampio e graduale processo di decentramento politico, parallelo al processo di democraticizzazione, che ha portato al consolidamento di

¹⁸² Cfr M. Iacometti, *La Spagna*, in *Costituzioni Comparate*, Torino, 2005, pp. 199-201.

¹⁸³ Cfr R. Scarciglia, D. Del Ben, *Spagna*, Bologna, 2005.

uno stato democratico di diritto.¹⁸⁴ Il sistema giuridico spagnolo è caratterizzato dall'esistenza di una Monarchia parlamentare¹⁸⁵ e di uno Stato delle Autonomie con un forte decentramento istituzionale, articolato in diciassette Comunità Autonome (*Comunidades Autónomas*)¹⁸⁶, con piena autonomia politica.

La Costituzione post-franchista¹⁸⁷ ha garantito il pieno consolidamento della democrazia, assicurando una equilibrata soluzione ad alcune questioni cruciali che il collasso della dittatura aveva lasciate irrisolte.

Si pensi, solo per accennare alcuni esempi, ai poteri del monarca, all'esistenza di un partito unico, alla posizione predominante dell'esercito, all'esistenza di una religione di Stato, al radicato centralismo delle strutture pubbliche, alla quasi inesistente garanzia dei diritti fondamentali.

Si tratta di importanti aspetti oggi ampiamente risolti. La Spagna dal 1978 si presenta, difatti, come un paese in cui vengono riconosciuti i principi liberali, dove è presente un sistema pluralistico di partiti, un potere militare pienamente sottoposto alle autorità civili, uno Stato che

¹⁸⁴ Art. 1 Cost.: “*La Spagna è uno stato sociale e di diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'uguaglianza e il pluralismo politico. 2) La sovranità nazionale risiede nel popolo spagnolo, dal quale emanano i poteri dello Stato. 3) La forma politica dello Stato spagnolo è la monarchia parlamentare*”.

¹⁸⁵ Il titolo II della Costituzione delinea un sistema di governo monarchico-parlamentare; i rapporti tra governo e parlamento sono disciplinati nel Titolo V. I poteri della Corona sono dettagliatamente enunciati all'art. 62; in particolare, la persona del Re assume la più alta rappresentanza dello Stato, di cui è simbolo d'unità e permanenza. L'indirizzo politico spetta a Governo e Parlamento (*Cortes Generales*) che, legati da un indissolubile legame fiduciario, nell'esercizio delle proprie funzioni collaborano nel darvi attuazione.

¹⁸⁶ Le diciassette *Comunidades Autónomas* sono: Andalusia, Aragona, Asturie, Baleari, Canarie, Cantabria, Castiglia-La Mancha, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Galizia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra e Paese Basco. Vi sono, poi, due città autonome, Ceuta e Melilla che non sono configurate come Comunità Autonome, ma la Costituzione prevede la possibilità che possano diventarlo.

¹⁸⁷ *Costituzione Spagnola*, su www.boe.es, documento n. 311 del 29 dicembre 1978.

si proclama aconfessionale, una Pubblica Amministrazione ammodernata e decentralizzata e una forte tutela dei diritti fondamentali, garantiti attraverso differenti strumenti giuridici.

Lo Stato spagnolo è, ad oggi, caratterizzato da una forma di decentramento intermedio tra regionalismo e un vero e proprio stato federale, poiché, benché nasca con tratti regionalistici, ha progressivamente acquisito connotazioni di tipo federale.

La dottrina spagnola ha elaborato tesi contrastanti circa la natura giuridica da attribuire al sistema istituzionale spagnolo: secondo Elazar¹⁸⁸ “*oggi, tanto gli specialisti spagnoli quanto gli stranieri descrivono il sistema spagnolo delle Comunità Autonome come un sistema federale*”. Per Munoz Machado¹⁸⁹, invece, la Spagna appare come uno “*Stato semifederale, semiregionale o semicentralizzato o tutto questo nello stesso momento*”. Trujillo¹⁹⁰ lo definisce “*Stato federo-regionale*”, mentre Jesus Leguina¹⁹¹ lo chiama “*Stato unitario regionalizzabile*”. In ultimo è interessante riportare la posizione di Oscar Alzaga¹⁹², secondo cui “*è quasi federalista per Catalogna e Paesi Baschi e moderatamente regionalizzabile per determinate zone del paese, passando attraverso zone intermedie*”. La mancanza di uniformità nella definizione non sorprende, se pensiamo agli innumerevoli condizionamenti che negli anni settanta influirono sul processo costituente. A tal riguardo si possono citare alcuni fattori come

¹⁸⁸ D. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987, p. 11.

¹⁸⁹ S. Munoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1979, p. 17.

¹⁹⁰ G. Trujillo, “Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional”, in G. Trujillo, *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, 1979, pp. 15 ss.

¹⁹¹ J. Leguina Villa, “Las Comunidades Autónomas”, in *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, 175 ss.

¹⁹² O. Alzaga Villaamil, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, p. 824.

la portata dei problemi che si volevano risolvere, l'incertezza delle diverse posizioni riguardo al livello di autonomia che si voleva conseguire, la difficile situazione interna dovuta alla forte eterogeneità presente, nonché la presenza di nazionalismi che come noto, caratterizzano la nazione spagnola¹⁹³.

Peculiarità della Costituzione spagnola è, dunque, quella di non adottare una definizione della forma di stato in essere, lasciando aperto un processo - sia dal punto di vista giuridico che politico - volto all'attuazione concreta dell'organizzazione territoriale dello Stato.

La Costituzione, difatti, nel suo secondo articolo recita che lo Stato *“riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono, nonché la solidarietà fra tutte queste”*, dopo aver affermato il principio dell'unità della Nazione spagnola: *“La Costituzione si fonda sull'unità indissolubile della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli”*.

All'organizzazione territoriale dello Stato (*Organización Territorial del Estado*) è dedicato il Titolo VIII (artt. 137 – 158).

L'art. 137 stabilisce che lo Stato è diviso in *“Municipi, Province e Comunità autonome”*, sottolineando che tutti questi enti godono di autonomia nella gestione dei propri interessi.

La solidarietà di cui si parla all'art. 2 viene richiamata nell'art. 138, che conferma il ruolo dello Stato nel garantire il principio della solidarietà e nel sorvegliare gli equilibri economici fra le diverse parti del territorio spagnolo, con particolare attenzione alla situazione insulare,

¹⁹³ Cfr in un'ampia bibliografia anche J. Solé Tura, *Nacionalidades y Nacionalismos en España: Autonomías Federalismo Autodeterminación*, Madrid, 1985.

evidenziando che le differenze fra gli statuti delle varie Comunità Autonome¹⁹⁴ non potranno in nessun caso implicare privilegi economici o sociali.

Si può osservare, dunque, come il carattere “aperto” del modello spagnolo debba tenere in considerazione i limiti stabiliti dai principi di solidarietà, uguaglianza ed unità che circoscrivono il carattere decentralizzato dello Stato all’interno del disegno costituzionale.

L’art. 137 viene poi ripreso e sviluppato nell’art. 143, da cui emerge l’aspetto volontaristico del diritto all’autonomia. Infatti, in esso si afferma che *“nell’esercizio del diritto all’autonomia di cui all’art. 2 della Costituzione, le Province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali, economiche comuni, i territori insulari e le Province d’importanza regionale storica potranno accedere all’autogoverno e costituirsi in Comunità autonome, conformemente a quanto disposto in questo Titolo e nei rispettivi Statuti”*.

La Costituzione ha stabilito due procedimenti attraverso cui esercitare il diritto all’autonomia: il procedimento ordinario noto come “la via lenta” (art. 143) e quello aggravato, “la via rapida” (art. 151).

Il procedimento autonomistico ordinario, di cui all’art. 143 prevede, appunto, la possibilità per le Province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le Province d’importanza regionale storica di accedere all’autogoverno costituendosi in Comunità autonome¹⁹⁵, conformemente a quanto

¹⁹⁴ C. Ortega Santiago, *Las comunidades autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Madrid, 2006.

¹⁹⁵ A. M. Carmona Contreras, “La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente pendente”, in *Le Regioni*, 2006, v. 34, n. 4, agosto, pp. 649-677.

disposto in questo titolo e nei rispettivi statuti. Tale procedimento trae origine dalla iniziativa delle Province interessate, unitamente ai due terzi dei Municipi, la cui popolazione rappresenti, almeno, la maggioranza del corpo elettorale di ogni Provincia¹⁹⁶. L'iniziativa, quando non vada a buon fine, potrà ripetersi solo dopo cinque anni.

Il procedimento aggravato, di cui all'art. 151, viene definito tale in quanto le condizioni previste per il soddisfacimento dei requisiti sono più complesse: l'iniziativa deve essere esercitata da tutte le Province e dai tre quarti dei Municipi di ognuna delle Province interessate ed inoltre deve essere ratificata con *referendum* approvato dalla maggioranza assoluta degli elettori di ogni Provincia.

In relazione al diverso procedimento utilizzato, la dottrina ha opportunamente distinto le comunità in due categorie: quelle di primo grado e quelle di secondo grado (le Regioni storiche, insieme all'Andalusia, hanno difatti utilizzato il procedimento aggravato).

L'art. 143 (c.d. via lenta) prevede un accesso graduale all'autonomia, riconoscendo inizialmente l'attribuzione delle sole competenze di cui all'art. 148¹⁹⁷ della Costituzione e, dopo cinque anni, con riforma statutaria, la possibilità di ampliare l'ambito alle competenze di cui

¹⁹⁶ Ai sensi dell'art. 143, le condizioni per accedere all'autonomia devono essere soddisfatte nel termine di sei mesi dalla prima decisione presa in merito dagli organi locali interessati.

¹⁹⁷ Art. 148: “*La Comunità autonoma potrà essere competente nelle seguenti materie: 1) L'organizzazione delle sue istituzioni di autogoverno; 2) Le modifiche dei confini municipali compresi nel suo territorio e, in generale, le funzioni che competono all'amministrazione statale riguardo agli organi di gestione locali e il cui trasferimento sia autorizzato dalla legislazione sul regime locale; 3) La sistemazione del territorio, l'urbanistica e gli alloggi; 4) Le opere pubbliche che interessano la Comunità autonoma nel suo territorio; 5) Le ferrovie e le strade il cui percorso si sviluppa integralmente nel territorio della Comunità autonoma e, nei medesimi termini, i trasporti che avvengono con questi mezzi o via cavo; 6) I porti di rifugio, i porti e gli aeroporti sportivi e, in generale, quelli che non svolgono attività commerciali; 7) L'agricoltura e l'allevamento, in conformità con le norme economiche generali; 8) Le montagne e lo sfruttamento di foreste e pascoli; 9) La*

all'art. 149¹⁹⁸ (competenze esclusive dello Stato), mentre il procedimento rapido ex art. 151 prevede la immediata attribuzione delle

gestione in materia di protezione dell'ambiente; 10) I progetti, la costruzione e lo sfruttamento delle risorse idrauliche, dei canali e dei terreni irrigui che interessano la Comunità autonoma; le acque minerali e termali, 11) La pesca nelle acque interne, la produzione di frutti di mare e la piscicoltura, la caccia e la pesca fluviale; 12) Le fiere di carattere interno; 13) Lo stimolo allo sviluppo economico della Comunità, autonoma in vista degli obiettivi stabiliti dalla politica economica nazionale; 14) L'artigianato; 15) I musei, le biblioteche e i conservatori di musica che interessano la Comunità autonoma; 16) Il patrimonio monumentale che interessa la comunità autonoma; 17) L'incremento della cultura, della ricerca e, nel caso, dell'insegnamento della lingua della Comunità autonoma; 18) La promozione e l'organizzazione del turismo nel suo ambito territoriale; 19) La promozione dello sport e l'adeguata utilizzazione del tempo libero; 20) L'assistenza sociale; 21) L'igiene e la salute pubblica; 22) La vigilanza e la protezione dei suoi edifici e delle sue installazioni. Il coordinamento ed ogni altro potere per quanto riguarda le polizie locali nei termini stabiliti da una legge organica. 2) Trascorsi cinque anni e mediante riforma dei loro statuti, le Comunità autonome potranno allargare le loro competenze nell'ambito stabilito dall'art. 149”.

¹⁹⁸ Articolo 149: “1. Lo Stato ha competenza esclusiva nelle seguenti materie: 2. La disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali. 3. Nazionalità, immigrazione, emigrazione, Statuto degli stranieri, diritto di asilo. 4. Relazioni internazionali. 5. Difesa e Forze Armate. 6. Amministrazione della Giustizia. 7. Legislazione commerciale, penale e penitenziaria; legislazione processuale, senza pregiudizio delle necessarie specializzazioni che derivino dalle particolarità del diritto sostanziale delle Comunità Autonome. 8. Legislazione del lavoro, senza pregiudizio di una sua attuazione da parte delle Comunità Autonome. 9. Legislazione civile, senza pregiudizio del mantenimento, modifica e sviluppo da parte delle Comunità Autonome dei diritti civili, locali, tradizionali, o speciali, là dove esistano. In ogni caso le regole relative alla applicazione ed efficacia delle norme giuridiche, le relazioni giuridico civili relative alle forme di matrimonio, la disciplina dei registri e atti pubblici, le basi delle obbligazioni contrattuali, le norme per risolvere i conflitti di leggi e la determinazione delle fonti del diritto, con rispetto, in quest'ultimo caso, delle norme di diritto locale tradizionale o speciale. 10. Legislazione sulla proprietà intellettuale e industriale. 11. Regime doganiero e tariffario; commercio estero. 12. Sistema monetario, valute, cambio e convertibilità, basi dell'ordinamento creditizio, banca e assicurazioni. 13. Legislazione sui pesi e misure, determinazione dell'ora ufficiale. 14. Principi fondamentali e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica. 15. Finanza e debito pubblico. 16. Sviluppo e coordinamento generale della ricerca scientifica e tecnica. 17. Sanità estera; Fondamenti e coordinamento generale della sanità. Legislazione sui prodotti farmaceutici. 18. Legislazione fondamentale e regime economico della sicurezza sociale, senza pregiudizio dello svolgimento dei relativi servizi tramite le Comunità Autonome. 19. Le basi del regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche e del regime statutario dei pubblici funzionari che, in ogni caso garantiranno agli amministrati un trattamento comune davanti alle medesime; il procedimento amministrativo comune, senza pregiudizio delle specialità connesse all'organizzazione propria delle Comunità Autonome; la legislazione sulla espropriazione forzata; la legislazione di base sui contratti e sulle concessioni amministrative e sulle responsabilità di tutte le pubbliche Amministrazioni. 20. Pesca marittima, senza pregiudizio delle competenze che nella disciplina del settore vengano affidate alle Comunità Autonome. 21. Marina mercantile e immatricolazione del naviglio; fari costieri e segnali marittimi; porti di interesse generale; aeroporti di interesse generale; controllo dello spazio aereo, traffico e trasporti aerei, servizio meteorologico e immatricolazione degli aeromobili. 22. Ferrovie e trasporti via terra che attraversino il territorio di più di una Comunità Autonoma, regime generale delle comunicazioni; traffico e circolazione di veicoli a motore; poste e telecomunicazioni;

competenze indicate nell'art. 149, con l'unica esclusione di quelle di cui al comma 1, che rimane di competenza esclusiva dello Stato (*“la regolamentazione delle condizioni fondamentali che garantiscono l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'assolvimento dei doveri costituzionali”*).

La Costituzione, inoltre, non disegna la mappa delle Comunità autonome e neppure l'assegnazione del titolo di nazionalità e regioni¹⁹⁹, quindi l'appartenenza delle Comunità all'una e all'altra categoria è rimessa alla libera determinazione delle collettività interessate che si esprimono nella fase di elaborazione degli statuti di autonomia.

cavi aerei, sottomarini e radiocomunicazioni.23. La legislazione, ordinamento e concessioni relative alle risorse e utilità idrauliche quando le acque scorrono attraverso più di una Comunità Autonoma e l'autorizzazione alle installazioni elettriche quando le relative utilità interessino altra Comunità o il trasporto di energia sia diretto all'esterno del suo ambito territoriale.24. Legislazione fondamentale sulla protezione ambientale, senza pregiudizio della facoltà delle Comunità Autonome di fissare norme protettive addizionali. La legislazione fondamentale sui boschi, miglioramenti forestali e pascoli.25. Opere pubbliche di interesse generale o la cui realizzazione interessi più di una Comunità Autonoma.26. Principi fondamentali del regime minerario ed energetico.27. Regime della produzione, commercio, detenzione e uso di armi ed esplosivi.28. Norme fondamentali del regime della stampa, radio e televisione, e in generale di tutti i mezzi di comunicazione sociale, senza pregiudizio delle facoltà che spettino alle Comunità Autonome nel loro sviluppo e attuazione.29. Difesa del patrimonio culturale, artistico e monumentale spagnolo dalle esportazioni e spoliazioni; musei, biblioteche e archivi spettanti allo Stato, senza pregiudizio della loro gestione da parte delle Comunità Autonome.30. Pubblica Sicurezza, senza pregiudizio della costituzione da parte delle Comunità Autonome di forze di polizia nella forma che venga stabilita dai rispettivi Statuti e nel quadro di quanto disponga una legge organica.31. Disciplina delle condizioni per il conseguimento, rilascio e omologazione dei titoli accademici e professionali e norme fondamentali per lo svolgimento dell'art. 27 della Costituzione, al fine di assicurare l'attuazione degli obblighi dei pubblici poteri in questa materia.32. Statistica per fini statali.33. Autorizzazione alla convocazione di consulte popolari per mezzo di referendum.34. Senza pregiudizio delle competenze che le Comunità Autonome potranno assumere, lo Stato considererà il servizio culturale come dovere e attribuzione essenziale e, d'intesa con le medesime, agevolerà i rapporti culturali fra le Comunità Autonome.2. Le materie non espressamente attribuite da questa Costituzione allo Stato, potranno attribuirsi alle Comunità Autonome in virtù dei rispettivi Statuti. La competenza nelle materie che non siano assunte dagli Statuti di Autonomia, spetterà allo Stato, le cui norme in caso di conflitto prevarranno su quelle delle Comunità Autonome per quanto non venga attribuito alla loro competenza esclusiva. Il diritto statale sarà comunque suppletivo del diritto delle Comunità Autonome”.

¹⁹⁹ Cfr F. Biagi e R.G. Pinero, “Profili istituzionali del federalismo fiscale spagnolo”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 3-4, p. 832. Vedi anche A. Truini, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, 2001, pp. 242-243.

Flessibilità e gradualità hanno accompagnato il processo formativo delle diciassette Comunità autonome e delle due città autonome di Ceuta e Melilla, che oggi integrano il territorio spagnolo.

Alla luce di quanto sopra esposto può osservarsi che la Costituzione riflette molte tensioni esistenti durante il dibattito costituzionale e che proprio a ciò è riferibile l'ambiguità di alcune espressioni, come la possibilità di avere delle "differenze" negli Statuti di autonomia (art. 138) o la clausola "*senza pregiudizio a*" così frequentemente utilizzata nell'art. 149.

Le lacune che connotano il testo costituzionale sono state per un verso colmate da una serie di accordi autonomici, che contraddistinguono lo Stato autonomico spagnolo.

Al fine di completare la regionalizzazione del paese, nel 1981 i partiti maggioritari (*UCD – Unión de centro Democrático - e PSOE –Partito Socialista -*) firmarono con il Governo un accordo autonomico, che prevedeva l'approvazione di una mappa delle Comunità Autonome, un calendario per l'elaborazione e l'approvazione degli Statuti di Autonomia, la definizione delle rispettive competenze e i tempi per il trasferimento di queste ultime da parte dello Stato. Tutto ciò si tradusse in una legge organica per l'Armonizzazione del Processo autonomico (*LOAPA, Ley Organica del Proceso Autonomico*) basata sull'omogeneità e la solidarietà: tutte le Comunità avrebbero avuto le stesse competenze e nessuna regione avrebbe goduto di un particolare *status*.

La reazione dei baschi e dei catalani non si fece attendere.

Il Tribunale Costituzionale diede loro ragione dichiarando l'incostituzionalità di alcuni articoli della legge²⁰⁰, anche se tale precedente evidenziò il desiderio di raggiungere una certa omogeneità fra le diverse Comunità Autonome²⁰¹.

La firma dei patti autonomistici del 1992 fra il Governo Centrale e i due grandi partiti di maggioranza, PSOE e PP, sancì l'ampliamento del tetto competenziale delle Comunità Autonome di livello ordinario, che vennero equiparate, di fatto, a quelle di livello elevato.

Tra il 1993 e il 1996, l'ingresso nell'area di governo nazionale dei partiti nazionalisti²⁰², specialmente basco e catalano, assunse un significato particolare per lo sviluppo dello Stato autonomico: tale presenza si tradusse inevitabilmente nella rivendicazione di particolari trattamenti a loro favore che portò all'aumento del carattere asimmetrico del sistema politico spagnolo e alla corrispondente rottura delle tendenze omogeneizzanti delle Comunità Autonome²⁰³.

Le Comunità Autonome sono pertanto oggi caratterizzate dalla differenza di competenze, ed è proprio in questa disuguaglianza che è insita l'asimmetria che connota, ad avviso di noti giuristi, il sistema spagnolo.

²⁰⁰ STC 76/1983. I promotori furono il Governo e il Parlamento Basco, il Governo e il Parlamento Catalano e 15 deputati del Parlamento Centrale.

²⁰¹ Cfr R. Agranoff, "Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain", in B. De Villiers (eds), *Evaluating Federal Systems*, Juta, 1994, p. 71.

²⁰² Trattasi dei partiti regionali che conoscono l'affermazione più significativa sia alla Camera che al Senato: Convergenza e Unione Democratica di Catalogna (CiU) con 16 Deputati e 11 Senatori; il Partito Nazionalista Basco (PNV) con 5 Deputati e 6 Senatori e Coalizione Canaria (CC) con 4 Deputati e 2 Senatori.

²⁰³ G.P. Barba Martines, "La vocazione all'autonomia della Spagna contemporanea", in G. Zagrebelsky, *Il Federalismo e la Democrazia Europea*, Roma, 1994, p. 193.

Secondo Francisco Caamano²⁰⁴ e Dirceo Torrecillas Ramos²⁰⁵ - tra i principali teorici del federalismo asimmetrico - esso si presenta come un modello la cui caratteristica principale è il consenso vincolante sulla necessità di garantire una disuguaglianza nell'esercizio del potere in funzione dei territori. In questo modo la differenza tra le componenti territoriali viene considerata una soluzione flessibile per gestire la diversità territoriale, mantenendo nel contempo l'unità.

Di seguito, vengono rappresentati i principali ambiti in cui si riflette il federalismo asimmetrico spagnolo.

In merito alle competenze, abbiamo sin qui esaminato come i livelli competenziali delle Comunità Autonome siano diversi in base alle diverse modalità di costituzione (artt. 143 e 151). Conseguentemente, alcune Comunità hanno raggiunto un livello di competenze più elevato e in maniera più rapida rispetto ad altre Comunità.

Per quanto riguarda il finanziamento, la riforma del 1996 ne ha introdotto quattro sistemi: in primo luogo quello comune, applicato però solo ad una parte delle Comunità Autonome; quello comune-residuale, che interessa le tre Comunità che non hanno accettato il nuovo sistema ovvero Andalusia, Castilla-La Mancha ed Estremadura; quello di concerto, che riguarda il Paese Basco e Navarra; infine il regime speciale, che contraddistingue le Canarie.

La disciplina generale ha permesso la cessione alle Comunità del 30% del gettito dell' IRPEF, concedendo in tema di imposizione fiscale potestà normativa anche attraverso la definizione dell'aliquota,

²⁰⁴ Cfr F. Caamaño Domínguez, F., "Federalismo asimétrico: la imposible renuncia al equilibrio", in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 55, 1999, pp. 359-36.

²⁰⁵ Cfr D. Torrecillas Ramos, *O Federalismo asimétrico*, San Paolo, 1998.

dell'imponibile e delle deduzioni ammesse. Questa riforma si inserisce nel contesto costituzionale che, partendo dal presupposto dell'esistenza di un'autonomia finanziaria delle Comunità (art. 156), stabilisce la creazione di un Fondo di Compensazione, la cui funzione è "correggere gli squilibri economici interterritoriali e rendere operante il principio di solidarietà" (art. 158).

Come si può osservare, l'obiettivo costituzionale di raggiungere un certo grado di omogeneità tra le diverse Comunità si scontra inevitabilmente con il sistema asimmetrico di finanziamento delle autonomie.

La questione della lingua è, poi, un ulteriore aspetto di rilievo, essendo intimamente collegata alla natura plurinazionale del territorio spagnolo. Al riguardo la Costituzione ha stabilito il castigliano come lingua ufficiale dello Stato, consentendo alle diverse Comunità Autonome di riconoscere come ufficiali altre lingue spagnole (art. 3). Partendo da questo dato di fatto, l'aspetto che merita di essere evidenziato è che il principio di autonomia politica delle singole Comunità consente loro la creazione di proprie amministrazioni per l'attuazione delle proprie politiche. Conseguentemente, le Comunità Autonome possono stabilire le condizioni di accesso alle funzioni pubbliche. Si capisce, dunque, come l'elemento linguistico possa creare un'enorme difficoltà qualora la sua conoscenza sia considerata un requisito determinante per tale accesso. Se a questo aspetto ne aggiungiamo altri, connessi a benefici relativi a precedenti lavori effettuati nelle Comunità Autonome, si capisce come l'accesso alla funzione pubblica finisca per essere riservato a coloro che risiedono nelle stesse *Comunidades Autónomas*.

Un altro aspetto interessante è la differenza retributiva che contraddistingue l'esercizio delle funzioni pubbliche nelle diverse Comunità: un funzionario dei Paesi Baschi, ad esempio, guadagna quasi il doppio rispetto al suo collega di Estremadura o di altre Comunità Autonome.

Il federalismo asimmetrico emerge, inoltre, in una serie di altre disposizioni speciali, contenute negli statuti o stabiliti per legge. Per esempio, la Catalogna e i Paesi Baschi possiedono corpi di polizia autonoma; la Catalogna, inoltre, pur non avendo il pieno controllo delle istituzioni finanziarie, ha ottenuto la regolazione congiunta con il governo centrale; e ancora, la Catalogna e la Galizia hanno un proprio diritto civile. Ciò detto, l'autonomia si traduce dunque in diversità, che rappresenta l'esatto contrario di uguaglianza.

I nuovi scenari di tensione che vengono a delinearsi sono amplificati dal ruolo svolto dall'asimmetria. Essa si manifesta in una costante tendenza all'eguagliamento, in quanto la presenza di autonomie porta ad una nuova richiesta di autonomie che, a loro volta, ne producono altre.

Si viene così a realizzare il passaggio dal federalismo cooperativo, basato su una divisione stabile di competenze, al federalismo competitivo, caratterizzato da una continua ricerca di affermazione. A tutto questo c'è un unico limite rappresentato, come è evidente, dall'uguaglianza sostanziale, ovvero l'ambito dei diritti fondamentali e dei doveri costituzionali.

3.2 La Comunità Autonoma Catalana: lo Statuto del 2006 e le competenze della Generalitat

A più di trenta anni dall'entrata in vigore della Costituzione spagnola, e dalla prima generazione degli Statuti di autonomia, l'autogoverno delle Comunità autonome è, ora, in piena fase di evoluzione.

La Catalogna, in particolare, ha gettato delle importanti basi per evolvere la situazione "autonomica" ad un livello superiore di autonomia. Con legge organica del 19 luglio 2006, n. 6, il Parlamento spagnolo ha approvato il nuovo Statuto catalano che va a sostituirsi per intero a quello del 1979.

Si tratta di un evento storico per il regionalismo spagnolo destinato a dispiegare effetti istituzionali profondi. Difatti, l'approvazione dello Statuto apre una nuova fase statutaria in tutta la Spagna, visto che altre Comunità Autonome hanno già presentato o si accingono a presentare riforme dei propri Statuti ispirate al modello catalano²⁰⁶.

La riforma catalana - e le altre che su questa si vanno forgiando, non rappresentano soltanto "*riforme interne di funzionamento*" della singola Comunità autonoma, ma mirano a realizzare "*una riforma dello Stato decentrato nel suo complesso*"²⁰⁷.

In ragione di ciò, cambiando gli Statuti in modo così radicale, il sistema costituzionale verrà mutato e con esso l'ordinamento territoriale.

²⁰⁶ Cfr P. Cruz Villalón, "La reforma del Estado de las autonomías", in *Revista d'Estudis autonòmics i federals*, n. 2, 2006, 77 ss., che parla di avvento di un "secondo Stato delle Autonomie", rispetto al primo che avrebbe avuto origine con la concretizzazione della Costituzione territoriale a seguito del processo statutario degli anni 1979-1983; v. anche L. Ortega, "Reforma constitucional y reforma estatutaria", in F. Lòpez Ramòn (a cura di), *monografias de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, 2005, 37 ss., che osserva come la riforma statutaria mira a realizzare "un mutamento del modello contenuto nel Titolo VIII della Costituzione tramite gli stessi Statuti".

²⁰⁷ L. Ortega, *op. cit.*, p 46, adduce, tra gli argomenti che evocano questo carattere globale della riforma statutaria, il fatto che gli Statuti contengano un catalogo dei diritti, incidendo sull'eguaglianza di godimento degli stessi, nonché disposizioni sulla regolazione del potere giudiziario e sulla nomina, da parte della Comunità autonoma, di membri di organi statali (es. Tribunale costituzionale).

Lo Statuto della Catalogna²⁰⁸ procede ad una “riforma totale”²⁰⁹ dell’autonomia catalana, sia per il fatto formale di abrogare interamente e sostituirsi al precedente testo statutario del 1979, sia per la quantità di innovazioni introdotte.

Premesso che il procedimento giuridico di approvazione dello Statuto si articola in tre fasi – una deliberazione del Parlamento regionale adottata a maggioranza dei due terzi; l’approvazione tramite legge organica da parte del Parlamento centrale; la sottoposizione di quest’ultima a referendum popolare confermativo – va osservato come lo Statuto catalano abbia incontrato diverse difficoltà all’atto dell’approvazione centrale per alcuni profili di incostituzionalità in esso denunciati, nonché per il clima di preoccupazione e tensione politica diffusosi in tutto il Paese²¹⁰.

²⁰⁸ Nell’odierna accezione, la Catalogna abbraccia le quattro province spagnole di Lérida, Tarragona, Gerona e Barcellona, corrispondendo così, più che a una regione, a un insieme di regioni naturali, ben delimitato, come tale, dal resto della penisola.

²⁰⁹ E. Aja, “La proposición de reforma del Estatuto de Cataluña”, in F. López Ramòn (a cura di), *De la reforma estatutaria*, Zaragoza, 2005, 191 ss.

²¹⁰ Il progetto di riforma dello Statuto è stato posto all’ordine del giorno nel 2002 dalla coalizione catalana di centro-sinistra che, dopo 23 anni di governo di Convergència i Unió sotto la presidenza Pujol, aveva vinto le elezioni. Si trattava del cosiddetto tripartito composto dal Partido socialista catalàn, Esquerra republicana de Catalunya e Iniciativa para Catalunya i Verds (PSC-PSOE, ERC e ICV-EuiA). Il progetto ha ben presto ottenuto un consenso bipartisan anche dalla principale forza di opposizione ossia Convergència i Unió, sotto l’egida dell’aspirazione ad una “sovranità condivisa” con lo Stato centrale. Il 30 settembre del 2005 lo Statuto veniva approvato dall’88% dei parlamentari catalani, con 4 partiti su 5 presenti in Parlamento che lo sostenevano; votavano contro soltanto i parlamentari del Partito popolare. Nel frattempo nel resto della Spagna nascevano proteste contro quelli che erano considerati elementi fortemente eversivi, nazionalisti e anti-solidali, proteste che si sono spinte fino al boicottaggio di prodotti catalani suscitando, peraltro, la preoccupazione delle stesse imprese catalane. Il testo del 30 settembre 2005, una volta approvato al Parlamento nazionale ha visto diversi tagli (recortes) che ne hanno espunto le parti più controverse. I tagli hanno prodotto una crisi di governo in Catalogna, in quanto uno dei tre partiti al governo, Esquerra republicana de Catalunya, li ha considerati troppo pesanti e ha abbandonato la coalizione. In attesa delle elezioni anticipate – svoltesi il 1 novembre 2006, con insperata riconferma del centro-sinistra – il nuovo testo veniva sottoposto a referendum il 18 luglio 2006. Il corpo elettorale si è espresso a favore dello Statuto “emendato” anche se la percentuale dei votanti è stata inferiore alla metà degli aventi diritto.

Benché tale situazione abbia comportato notevoli tagli all'elaborato originario, il testo entrato in vigore continua a presentare profili altamente innovativi: in generale viene notevolmente ampliato il contenuto statutario rispetto a quello "necessario" fissato dall'art. 147 della Costituzione.

Cambia, inoltre, lo stile espositivo che fa propria una tecnica di scrittura molto dettagliata, a tratti prolissa. Il risultato è una massa testuale consistente: si passa dai 57 articoli dello Statuto del 1979 ai 223 attuali. Per impianto e contenuto lo Statuto si presenta come una vera e propria costituzione. L'implementazione del versante identitario emerge sin dal Preambolo del nuovo Statuto.

Premesso il diritto inalienabile all'autogoverno e alla personalità politica, in esso è presente il riconoscimento della Catalogna come "nazione", termine che nella versione approvata ed emendata da Madrid scompare nell'articolato a favore di quello di "nazionalità", già ammesso in Costituzione²¹¹.

Il Preambolo, inoltre, ripercorre le tappe salienti della storia catalana, marcadone la natura propria, svincolata da quella della Spagna, con l'evocazione di date chiave per l'autonomia quali il 1359, il 1714, il 1914, il 1932, il 1977. Si ribadisce che il fondamento dell'autonomia risiede nella Costituzione, ma anche nei diritti storici, concetto di nuovo conio per l'autonomia catalana.

²¹¹ J.J. Solozàbal Echavarría, "Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán", in *La reforma de los Estatutos de autonomía*, Revista jurídica de Castilla y León, 2005, 121 ss., osserva che l'incorporazione nello Statuto di clausole di auto-identificazione è legittimo visto il rilievo simbolico che le stesse hanno per la Comunità. Operando lo Statuto come strumento di integrazione politica è, dunque, importante che lo stesso si soffermi in clausole identitarie accompagnate dal massimo consenso nella Comunità purché costituzionalmente conformi. L'autore considera che anche l'uso del termine nazione non esclude il fatto della presenza di una nazione più ampia: quella spagnola, capace di integrare le nazioni regionali.

Il Preambolo contiene, altresì, il riconoscimento di una “posizione singolare” della Catalogna nel contesto del regionalismo spagnolo, sul modello “società distinta” del Québec.

Nel contempo vengono affermati il principio di solidarietà con la Spagna; il rispetto dei diritti umani, delle libertà degli individui, dei popoli e della “*diversità*” delle genti che abitano la Catalogna, che, oltre a presentarsi come comunità dagli elementi storici e identitari ben definiti, si presenta anche come “*società integratrice*” e aperta.

Utilizzati ormai da tempo nel lessico costituzionale spagnolo, i termini *popolo catalano*, *cittadinanza catalana*, *parlamento catalano*, *lingua ufficiale catalana* e *diritto all'autogoverno*, già presenti nello Statuto del 1979, sono tutti puntualmente richiamati nel nuovo Statuto che conferisce loro maggiore forza.

In particolare tali concetti vengono ad affiancare il principio di legittimazione del potere politico che non risiede più soltanto nella Costituzione: i poteri della *Generalitat*²¹² “emanano”, infatti, dal popolo catalano (art. 1) e “*l'autogoverno si fonda anche sui diritti storici del popolo catalano, nelle sue istituzioni secolari e nella tradizione giuridica catalana*” (art. 5).

Come detto inoltre, completamente nuova è l'introduzione di un vasto e articolato catalogo di “*diritti storici*”²¹³ attribuiti ai cittadini catalani,

²¹² La Generalità (in catalano: *Generalitat de Catalunya*) è il nome con cui viene indicato il sistema amministrativo-istituzionale per il Governo autonomo della comunità autonoma della Catalogna.

²¹³ L'espressione “diritti storici” è stata, a suo tempo, coniata in Canada dove indica alcune prerogative delle popolazioni native di fronte alla colonizzazione occidentale e la Costituzione spagnola del 1978 la riprende nella prima disposizione aggiuntiva (*la Costituzione protegge e rispetta i diritti storici dei territori forali. L'aggiornamento generale di tale regime forale andrà condotto nell'ambito della Costituzione e degli Statuti di autonomia*), ma tale disposizione è stata unanimemente interpretata, almeno sino ad oggi, come riferibile ai soli territori Basco e Navarro.

che lo Statuto si impegna ad “aggiornare”. L’utilizzo dei diritti storici nello Statuto catalano ha due funzioni fondamentali. Da un lato opera come volontà di introdurre un secondo principio di legittimazione del potere politico catalano: non più soltanto la Costituzione con il suo principio democratico e autonomista, ma un fondamento extracostituzionale di natura storica. In una seconda dimensione, l’art. 5 vuole costituire una sorta di clausola aperta per l’acquisto di nuove competenze.

Va da subito precisato che il loro riconoscimento è collegato al mero requisito della residenza in Catalogna e non quindi a criteri di nascita o di appartenenza etnica o linguistica alla comunità catalana.

La presenza del catalogo serve da fondamento simbolico per identificare una comunità politica con personalità propria e in questo senso rientra in quell’obiettivo volto a conferire allo Statuto una parvenza costituzionale e alla Catalogna tutte le caratteristiche di un vero e proprio Stato, per altro verso opera come linea di indirizzo diretta ai pubblici poteri e serve effettivamente a far sorgere nuove pretese azionabili giuridicamente in capo agli individui, pur subordinandole al possesso della cittadinanza regionale.

La scelta catalana rappresenta un evento estremamente innovativo nel panorama costituzionale spagnolo. Fino ad oggi negli statuti delle Comunità autonome vi erano soltanto sporadici riferimenti ai diritti. Gli statuti infatti generalmente rinviavano alla Costituzione o si limitavano a riconoscere il principio di uguaglianza, a regolare diritti linguistici o a prevedere, in funzione di tutela, la figura del difensore civico regionale. Più frequente era la presenza in essi di indicazioni su quelli che

dovevano essere gli obiettivi ispiratori delle politiche, ma in questo caso si trattava di norme cui era attribuibile un mero valore programmatico. La possibilità di prevedere un dettagliato catalogo di diritti regionali all'interno dello Statuto non ha suscitato particolari avversioni all'interno della dottrina spagnola, che ha risolto la questione riconducendola al "contenuto eventuale" e non necessario degli Statuti²¹⁴.

All'interno del titolo relativo ai diritti (artt. 15-54) sono presenti norme relative a diritti soggettivi immediatamente applicativi (artt. 15-36), norme di tutela degli stessi (artt. 36-38) e principi programmatici (artt. 39-54), ossia principi di orientamento delle future politiche pubbliche che necessitano di un'intermediazione del legislatore per poter dar fondamento a veri e propri diritti soggettivi.

I diritti riconosciuti in capo ai cittadini sono riconducibili a quattro tipologie: diritti civili, sociali, politici e linguistici.

La maggior parte dei diritti coincidono con quelli del catalogo costituzionale (es. il diritto di partecipazione politica e il diritto all'istruzione); altri si limitano a conferire rango statutario, quindi di legge organica, a diritti affermati soltanto a livello di legislazione ordinaria (es. i diritti dei consumatori); altri ancora si richiamano a diritti che, pur assenti nella Costituzione spagnola, sono presenti in Carte internazionali o nella stessa Carta dei diritti europea (es. il diritto ad una buona amministrazione); altri, infine, mirano ad implementare in *melius* il disegno costituzionale. In tal senso è significativo osservare

²¹⁴ C. Viver, "La reforma de los Estatutos de Autonomía", in F. Balaguer Callejón, J. Tajadura Tejada (a cura di), *La reforma de los Estatutos de autonomía con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid, 2005, p. 11 ss.

come lo Statuto tenda a rilanciare il modello dello Stato sociale fortemente interventista con il riconoscimento – oltre al catalogo costituzionale – di diritti di categoria a soggetti svantaggiati quali gli anziani, le donne o di nuovi diritti sociali quale, sulla scorta del modello svedese, quello ad un reddito per vivere dignitosamente.

A fronte di un approccio che si muove all'interno della cornice costituzionale o, comunque, della protezione multilivello dei diritti e che non desta particolari problemi visto che in genere i diritti previsti insistono su materie su cui la Catalogna detiene la competenza legislativa, alcuni diritti si presentano, tuttavia, controversi. Tra questi vanno annoverati il diritto a vivere con dignità il processo della morte²¹⁵; il diritto al testamento biologico; il diritto ad un'educazione religiosa e morale scelta dai genitori anche in scuole laiche, etc.

Altra grande novità presente nello Statuto è il riconoscimento della Catalogna come Stato. L'art. 3, infatti, ribadisce che i rapporti Stato centrale-Catalogna oltre ad ispirarsi al principio di leale collaborazione, bilateralità e multilateralità, sono fondati sul principio generale per cui *“la Catalogna è Stato”*.

Significativo è anche il rafforzamento dei diritti linguistici. La conoscenza del catalano diviene, oltre che diritto, anche un dovere e il catalano viene riconosciuto come lingua veicolare, di uso privilegiato nel territorio regionale (art. 6). Sono stati introdotti, ad esempio, il diritto ad usare il catalano con organi e amministrazioni centrali, quindi anche fuori dal territorio della Catalogna; il diritto di opzione linguistica

²¹⁵ J.J. Solozàbal Echavvarria, *op.cit.*, p. 133, in riferimento a tale diritto parla del riconoscimento di un nuovo diritto fondamentale in violazione delle regole di uguaglianza.

in sede processuale, da cui consegue il dovere anche per i giudici e per i dipendenti statali in Catalogna di conoscere il catalano; il riconoscimento dei diritti linguistici dei consumatori in qualunque esercizio commerciale.

Il nuovo Statuto trasforma in diritto la *“non separazione nelle scuole per ragioni di lingua”* (art. 35), scelta di politica linguistica già vigente in Catalogna dove è sempre stato rifiutato un modello duale di scuole castigliane e catalane, prediligendosi un modello integrazionista, che tende al bilinguismo perfetto e che prevede l’insegnamento di entrambe le lingue nelle scuole. Tuttavia lo Statuto tende ad invertire la situazione di bilinguismo perfetto a vantaggio del catalano, del quale si afferma che *“deve utilizzarsi normalmente come lingua veicolare e di apprendimento nell’insegnamento universitario e non universitario”* (art. 35). In ragione di ciò si sostiene che gli studenti hanno il diritto a ricevere lezioni in catalano in tutti i livelli di insegnamento che non siano universitari, nonché il diritto ad un supporto linguistico nel caso accedano alle scuole senza un’adeguata conoscenza del catalano. La norma, invero, dà copertura statutaria ad una situazione già avviata in via legislativa. Attualmente la lingua utilizzata nell’insegnamento, dalle elementari alle superiori, è il catalano e il numero dei catalano parlanti si rafforza. Una recente indagine ha rivelato che mentre nel 2003 il 53% dei catalani era di lingua madre castigliana a fronte del 40% di lingua madre catalana, attualmente il rapporto si è invertito con il 50% che utilizzano come lingua abituale il catalano e il 44% il castigliano.

Vengono altresì rinforzati i simboli di integrazione della comunità catalana: alla bandiera, già menzionata nello Statuto del 1979, vengono aggiunti l'inno e la festa nazionale (art. 8).

L'art. 13 si propone di rafforzare i vincoli con le comunità catalane all'estero e fornire loro assistenza.

L'art. 54 contiene disposizioni volte al recupero e alla tutela della memoria storica, con riferimento a chi ha subito persecuzioni per la protezione dell'autogoverno catalano²¹⁶.

Le disposizioni finora analizzate rivelano l'implementazione di un lessico identitario. Questo non sostituisce completamente quello costituzionale, ma tra le dicotomie comunità-società, specificità-universalismo, identità-integrazione, interesse territoriale-interesse nazionale, separazione-cooperazione, diritti culturali-diritti individuali l'accento è sicuramente posto sulle prime.

In merito al ruolo del potere legislativo ed esecutivo, questi non hanno subito particolari modifiche: il nuovo Statuto ritocca, senza stravolgerla, la forma di governo che si presenta di tipo parlamentare razionalizzato. Il Parlamento è eletto a suffragio universale diretto. Lo Statuto ribadisce il già esistente vincolo sulla scelta di un sistema elettorale di tipo proporzionale (art. 56). Il Presidente della Regione è eletto dal Parlamento. Il nuovo art. 75 stabilisce che *“il Presidente della Generalità, previa delibera del Governo e sotto sua esclusiva responsabilità, può sciogliere il Parlamento”*. Sembrerebbe di trovarsi di fronte al riconoscimento di un forte potere di controllo del Presidente

²¹⁶ La norma rievoca la repressione linguistica promossa dal franchismo, che nell'immaginario catalano è tutt'oggi spesso associato con lo Stato centrale spagnolo. Non va, infatti, dimenticato che alla base sia del movimento separatista basco che di quello nazionalista catalano sta la pesante eredità della dittatura franchista.

regionale sul Parlamento, tuttavia, la norma precisa che tale prerogativa è inibita nel caso “*sia in corso una mozione di sfiducia nei suoi confronti*” o nel caso in cui non sia trascorso almeno un anno da uno scioglimento analogo. Lo scioglimento non è, dunque, un atto pienamente disponibile dal Presidente, ma una scelta di fatto concordata con la propria maggioranza.

Non è, inoltre, presente il meccanismo del *simul stabunt simul cadent* essendo, viceversa, prevista la possibilità che il Parlamento sfiduci il Presidente e lo sostituisca.

Se sul fronte dei rapporti tra Parlamento e Governo regionale lo Statuto inserisce questi correttivi senza però alterare il precedente sistema, più significative risultano altre innovazioni che tendono ad introdurre nuovi organi. Viene in primo luogo in rilievo il Consiglio delle garanzie statutarie, posto a vigilanza del rispetto delle norme dello Statuto (art. 76 ss.). L'organo è composto di membri nominati dal Presidente della *Generalitat* tra giuristi di chiara fama su indicazione per due terzi del Parlamento, per un terzo del Governo. Tra le sue funzioni rientrano quella di far da filtro ai giudizi di costituzionalità contro leggi statali; operare una sorta di controllo preventivo sulle leggi catalane per garantire che rispettino lo Statuto ed esprimere pareri consultivi vincolanti sulle leggi concernenti l'attuazione dei diritti.

Altra nuova istituzione contemplata nella parte dedicata alla forma di governo è il *Sindic de Greuges*, che ha la funzione di “*proteggere e difendere i diritti e le libertà riconosciuti dalla Costituzione e dallo Statuto*”. Si tratta di un organo che si affianca al difensore civico (*defensor del pueblo*) già previsto, con cui è chiamato a collaborare

nelle attività di supervisione di tutte le amministrazioni, anche private, preposte all'erogazione di servizi pubblici. La figura è eletta dal Parlamento catalano con una maggioranza dei tre quinti e gode di garanzie di insindacabilità e inamovibilità simili a quelle dei parlamentari.

Altro organo istituito dallo Statuto è la *Sindicatura de Cuentas*, anch'essa eletta dal Parlamento con maggioranza di tre quinti, che ha funzioni di controllo sulla gestione economica e sull'efficienza della *Generalitat*, degli enti locali e del resto degli enti pubblici. L'organo è chiamato a coordinarsi con la già esistente Corte dei Conti (*Tribunal de cuentas*).

Di rilievo è anche la previsione del *Consejo de Gobiernos locales*, un Consiglio delle autonomie locali, chiamato a funzioni consultive sulle leggi del Parlamento.

Riguardo alle fonti, il nuovo statuto catalano introduce le figure del decreto legislativo e del decreto legge regionale. La formulazione delle norme sulle fonti (art. 63 e 64) è effettuata sulla falsa riga del testo costituzionale, a riprova delle aspirazioni dello Statuto ad ergersi quale Costituzione di una realtà parastatuale.

Le novità più significative in tema di poteri concernono però quello giudiziario. Si ravvisa, infatti, “*un’aspirazione statutaria ad interiorizzarlo*”²¹⁷. L’art. 149 della Costituzione spagnola stabilisce l’unicità del potere giudiziario e la riserva allo Stato della disciplina tanto dell’amministrazione della giustizia che del diritto processuale, il tutto “*senza pregiudizio alle necessarie specificità che derivino dalle*

²¹⁷ L. Ortega, *op. cit.*, 48.

peculiarità di diritto sostanziale presenti nelle Comunità autonome". In ragione di ciò, fino ad oggi, le Comunità autonome hanno esercitato funzioni che incidono su aspetti meramente gestionali e amministrativi, potendo, laddove presenti, conservare proprie norme sostanziali concernenti, per la Catalogna, soprattutto il diritto civile.

Il Titolo III dello Statuto catalano è rubricato "*Il potere giudiziario in Catalogna*", sancendo l'aspirazione ad una sorta di federalismo giudiziale.

Un primo punto affrontato è il rafforzamento del ruolo del Tribunale superiore di giustizia della Catalogna, una sorta di Cassazione regionale che vede implementati i suoi compiti a scapito di quella centrale. Il Tribunale è preposto all'interpretazione unitaria del diritto catalano (art. 95).

Viene, inoltre, istituito il Consiglio di giustizia della Catalogna quale organo decentrato del Consiglio generale del potere giudiziario nazionale. Si tratta di una sorta di Consiglio Superiore della Magistratura locale preposto a decidere sui trasferimenti e sui provvedimenti disciplinari nei riguardi dei giudici operanti in Catalogna (artt. 97-100).

Nel concreto, l'operatività di tale organo è subordinata al fatto che lo Stato centrale accetti, tramite riforma della legge organica sul potere giudiziario (LOPJ), le conseguenti limitazioni che deriverebbero al Consiglio Superiore della Magistratura centrale.

La *Generalitat* acquista competenze nella gestione di tutte le risorse umane e strumentali relative all'amministrazione della giustizia (artt. 103-104). La gestione dei concorsi in magistratura viene affidata al

Consiglio di giustizia della Catalogna, con la clausola che la lingua di svolgimento del concorso è affidata alla libera scelta del candidato (art. 101). Requisito per il superamento del concorso è comunque la conoscenza adeguata delle due lingue ufficiali. La *Generalitat* pertanto acquista competenza anche sul controllo della conoscenza del catalano da parte di tutti i giudici e del personale amministrativo.

Come emerge dalle osservazioni di cui sopra, la portata innovativa di molte disposizioni è temperata dal loro carattere meramente programmatico, soprattutto per il fatto che il restringimento di poteri degli organi centrali a vantaggio di quelli catalani potrà aversi soltanto se il centro deciderà di modificare la legge organica sul potere giudiziario (LOPJ). Questa è una caratteristica ricorrente in diverse parti dello Statuto.

Ciononostante, l'insieme delle innovazioni direttamente applicative, nonché delle altre che potrebbero realizzarsi incalzando il centro ad una riforma organica della legge, rivelano una inequivocabile tendenza di tale potere a regionalizzarsi²¹⁸.

In merito alle competenze, il nuovo Statuto catalano introduce una tecnica di redazione delle competenze definita di "blindatura" (*blindaje o aseguramiento*)²¹⁹, fino ad oggi sconosciuta allo Stato autonomico spagnolo.

²¹⁸ J.A. Xiol Rios, "Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de Justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña", in AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto, Generalitat de Catalunya-Institut d'estudis Autònoms*, Barcellona, 2004, 231 ss.

²¹⁹ C. Viver, *La reforma de los Estatutos de Autonomía...cit.*, 24 ss.. Cfr anche F. Balaguer Callejon, "Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía", in *Revista general de derecho constitucional, Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial*, 2005, 39 ss.

Si tratta di una tecnica di elencazione quasi casistica, che è diffidente rispetto all'indicazione di una sola materia e mira, pertanto, a frammentarla per esplicitarne tutte le possibili fattispecie concrete che in essa si potranno sussumere. Gli articoli che descrivono il nuovo assetto competenziale catalano sono 63 (artt. 110-173). Oltre a trattarsi di una lista molto lunga, essa si presenta molto dettagliata.

Qualcosa di simile è presente, a livello comparato, soltanto nella *devolution* britannica, che nel 1998 scelse proprio un modello “ad alta definizione”. Ma mentre lo *Scotland Act* e il *Northern Ireland Act* del 1998 indicavano, in oltre 25 pagine, le materie riservate a Westminster, lasciando tutte le restanti alla Scozia e all'Irlanda del Nord, lo Statuto catalano procede al rovescio, contenendo l'indicazione delle materie in cui la Catalogna potrà legiferare. La regione specifica le proprie prerogative ed erode le competenze statali. L'effetto è quello di “blindare” la lista delle competenze regionali, riducendo i margini dell'interpretazione. Il fatto che esse siano previste nello Statuto, infatti, impedisce sia al legislatore centrale di legiferare in materia – essendo lo Statuto legge organica e quindi gerarchicamente superiore alle leggi ordinarie statali – sia al Tribunale costituzionale di procedere ad interpretazioni della lista eccessivamente filo-statali.

Lo Statuto procede ad elencare le tipologie di competenze suddividendole in esclusive, concorrenti, esecutive, di promozione. Si tratta di una tipizzazione che non è presente in Costituzione, ma sulla quale non sono sorti particolari problemi in quanto lo Statuto recepisce una classificazione abbastanza consolidata in dottrina.

Nell'elenco delle materie su cui le citate competenze insistono, si assiste ad un evidente *favor* per la tipologia delle competenze esclusive²²⁰. All'interno di ciascuna materia elencata talvolta è prevista anche un'eventuale competenza concorrente o meramente esecutiva; anche la previsione di tali competenze si svolge dettagliando esattamente il campo o le funzioni detenute dalla Comunità autonoma.

Nonostante parte della dottrina avesse ritenuto che il tetto competenziale, ossia gli ambiti di competenza che la Costituzione consentiva alle Comunità Autonome di far proprie, fosse stato ormai raggiunto e completato, la tecnica catalana ha favorito ulteriori appropriazioni. Particolarmente significativa sul punto è l'appropriazione di competenze per quanto concerne l'ordinamento degli enti locali (artt. 151-160) che fino ad oggi sono stati in larga misura prerogativa del centro²²¹.

Nonostante l'elencazione citata, il sistema non resta comunque totalmente chiuso ad ipotesi di gestione cooperativa, anche se il carattere prevalentemente bilaterale che questa assume tende ad escludere che le decisioni della Catalogna si confrontino con quelle delle altre Comunità Autonome.

Lo Statuto costruisce, infatti, un sistema collaborativo che si articola su

²²⁰ La Catalogna è chiamata a legiferare in via esclusiva in materia di agricoltura (e più precisamente, secondo il metodo di indicazione casistica "ad alta definizione" su: "i semi e i germogli, con speciale riguardo a ciò che concerne gli Ogm", "lo sviluppo del mondo rurale", "le fiere e le gare agricole, forestali e di allevamento" e via enumerando); in materia di acqua e opere idrauliche (dentro la quale a loro volta rientrano, tra l'altro: "le misure straordinarie per la distribuzione in caso di necessità", "le opere di irrigazione", "le opere e l'amministrazione di acque superficiali e sotterranee non dichiarate di interesse generale"); in materia di regime giuridico delle associazioni e fondazioni che agiscano prevalentemente in Catalogna; di banche domiciliate in Catalogna; di commercio e via enumerando.

²²¹ F. Velasco Caballero, "Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales", in AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto, Generalitat de Catalunya-Institut d'estudis Autònoms*, Barcellona, 2004, 283 ss.

tre livelli: la collaborazione con lo Stato, con le autonomie locali e con l'Unione europea.

La parte relativa ai raccordi centro-periferia è stata una delle più controverse²²². Il testo approvato dal Parlamento catalano il 30 settembre 2005 prevedeva un modello cooperativo integralmente bilaterale, in cui la Catalogna dialogava da sola con il centro e non era prevista la sua partecipazione ad organi comuni con le altre Comunità autonome, prevedendo per questo tipo di cooperazione soltanto eventuali raccordi per atti e per procedimenti. L'attuale testo è stato sul punto emendato dal centro a favore del principio di multilateralità, ma nella sostanza è il principio bilaterale che continua a prevalere.

L'art. 3 anticipa che i rapporti con il centro sono fondati su quattro principi: la leale cooperazione, il fatto che la *Generalitat* è, nei rapporti con il centro, da considerarsi come se fosse uno Stato, la bilateralità e la multilateralità. Emerge da subito il carattere antinomico degli ultimi due principi, dietro cui si cela la soluzione di compromesso in gran parte mancato.

Tali quattro principi vengono dettagliati in un'apposita sezione dedicata ai raccordi tra centro e Comunità autonoma (artt. 174-183). In tale sezione viene affermato l'obbligo di "mutuo aiuto" con lo Stato e l'impegno da parte della Catalogna a partecipare in organi di cooperazione multilaterali, tuttavia ci si affretta a precisare che gli accordi e le decisioni adottate in tali consessi non sono vincolanti per la Catalogna. Non è d'altra parte un caso che tali organi cooperativi, già

²²² J. Perez Royo, M. Carrasco Duran, "Regulaci3n en el Estatuto de Catalu1a de la participaci3n de la Generalidad en las instituciones y politicas estatales", in AA.VV., *Estudios Sobre la Reforma del Estatuto, Generalitat de Catalunya-Institut d'estudis Auton3mics*, Barcellona, 2004, 389 ss.

esistenti e identificabili nel sistema delle trenta conferenze settoriali, non vengano mai nominati, mentre tutta la leale collaborazione si concentra nell'istituzione della Commissione bilaterale Generalità-Stato, che presenta natura generale e permanente nelle relazioni con lo Stato. Tale organo ha il compito di far partecipare la Catalogna alle decisioni sull'esercizio di competenze statali che possano avere ricadute su competenze regionali; di curare lo scambio di informazioni; di esercitare un ruolo consultivo su proposte di legge al Parlamento nazionale e sulla programmazione economica statale; di fornire impulso alla cooperazione; di gestire eventuali conflitti competenziali che risolve in via politica allo scopo di sgravare il contenzioso costituzionale; di delineare la politica europea. Lo Statuto stabilisce un obbligo di pubblicazione degli accordi bilaterali sulla Gazzetta Ufficiale ponendo positivamente fine alla situazione di scarsa trasparenza di cui soffre il sistema cooperativo spagnolo in genere. La tendenza al bilateralismo è ribadita, come vedremo, nella sezione finanziaria con l'istituzione della Commissione mista per le questioni economiche Stato-Generalità.

Per quanto concerne i rapporti con le restanti Comunità autonome, anche questi si svolgono prevalentemente a livello bilaterale con il solo obbligo per la Catalogna di informare il Parlamento nazionale degli accordi siglati con altre Comunità autonome e, come accennato, senza alcun vincolo per eventuali decisioni adottate nel sistema delle conferenze.

Alla luce di quanto osservato è evidente che lo Statuto ha consolidato una tendenza risalente. Nel sistema cooperativo spagnolo, infatti, è stato

frequente assistere all'assenza del Paese basco e della Catalogna dalle sedi cooperative comuni. In linea con un fenomeno tipico dei nazionalismi, tali regioni preferiscono evitare le contrattazioni in sedi multilaterali, dove il confronto con gli interessi degli altri territori e con l'interesse generale potrebbe anche far soccombere le proprie ragioni.

Per quanto riguarda la collaborazione tra la Catalogna e il sistema degli enti locali – anch'esso ridisegnato dallo Statuto in municipi, vegherie e comarche – , essa è affidata al Consiglio delle autonomie locali (*Consejo de Gobiernos locales*, art. 85), organo di natura consultiva chiamato ad esprimere il proprio parere nell'ambito dei procedimenti legislativi del Parlamento catalano su un modello analogo a quello previsto per le regioni italiane.

La maggior parte delle norme innovative concernenti la collaborazione con l'Unione Europea²²³ necessitano di essere recepite anche da leggi statali o dal diritto comunitario.

È comunque significativa, anche in questo caso, la tendenza dello Statuto a giocare al rialzo ottenendo significative modifiche alla situazione esistente. Tra esse si segnala il fatto che la posizione catalana diventa vincolante per lo Stato²²⁴ se interessa una delle competenze esclusive della regione o se la decisione, più genericamente, produce conseguenze finanziarie o amministrative di particolare rilevanza per la Catalogna (art. 186). La natura vincolante della posizione regionale rappresenta un *unicum* nel panorama spagnolo. Viene, inoltre, stabilito

²²³ A. Salvadori, "Le comunità autonome spagnole e il diritto comunitario: spunti di riflessione", in *Le Regioni* n. 1, febbraio, 2002, pp. 59-79.

²²⁴ M. Palomares Amat, "La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiaridad", in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 15, n.38, genn-aprile, 2011, pp. 19-58.

un obbligo di informazione che incombe in capo allo Stato nei riguardi di tutte le iniziative di revisione dei trattati e più diffusamente di tutte le proposte normative (art. 185 e 186).

L'art. 187 prevede, ma soltanto previo accordo statale, che la Catalogna possa inviare rappresentanti al Consiglio dei ministri Europeo quando la questione discussa interessi le proprie competenze esclusive.

L'art. 191 stabilisce il diritto di accesso alla Corte di giustizia nei termini stabiliti dalla normativa europea.

In merito all'assetto finanziario, il quadro emergente dal nuovo Statuto presenta significativi elementi di novità volti ad implementare l'autogoverno delle proprie risorse, a ridurre i momenti di cooperazione e di solidarietà con altre Comunità autonome, a prediligere un raccordo prevalentemente bilaterale con il centro²²⁵.

Per comprendere appieno le novità introdotte, può essere utile una breve premessa sul sistema finanziario spagnolo²²⁶. Al suo interno sono presenti tre diversi regimi: il sistema speciale fondato su una "Convenzione economica" per le regioni forali del Paese basco e della Navarra, caratterizzato da forti tratti di privilegio che la Catalogna aspira a far propri; il regime speciale delle Canarie; il regime comune delle restanti Comunità Autonome. Quest'ultimo, regolato dalla LOFCA (legge organica sul finanziamento delle Comunità autonome), è periodicamente oggetto di contrattazione politica per il tramite di Accordi di finanziamento siglati nell'ambito del *Consejo de política fiscal y financiera* – una Conferenza Stato-Regioni settoriale su

²²⁵ L. Ortega, *op. cit.*, p. 39.

²²⁶ Á. Rodríguez Bereijo, *Decentramento político e decentramento fiscale: l'esperienza spagnola*, in www.issirfa.cnr.it, 2006.

questioni finanziarie – e nell’ambito delle Commissioni miste bilaterali Stato-Comunità Autonome.

Le finanze delle Comunità Autonome in regime comune derivano da trasferimenti dell’erario statale, da compartecipazioni e, sempre più frequentemente, da imposte statali cedute²²⁷, oltre che da risorse derivanti da un Fondo di compensazione interterritoriale. Rispetto a tale “regime comune”, il nuovo Statuto catalano introduce forti elementi di specialità.

Tra i principi che regolano il sistema finanziario catalano, vanno ricordati quelli di autonomia finanziaria, coordinamento, solidarietà, trasparenza nonché di “*piena autonomia di spesa*” su come indirizzare le risorse proprie e disporre di quelle derivanti dai tributi ceduti dallo Stato (artt. 201-203).

L’art. 202 contiene l’elenco dettagliato delle risorse della Comunità, tra cui spiccano dodici distinte tipologie²²⁸.

Una prima grande novità emerge sul fronte delle entrate derivanti dalla partecipazione al gettito di tributi statali. Lo Statuto, infatti, ridefinisce considerevolmente la percentuale di tale partecipazione. Così, mentre a seguito della nuova legge 21/2001 sul sistema di finanziamento, le Comunità autonome del regime comune trattengono il 33% del gettito IRPF, il 35% dell’IVA, il 40% delle cosiddette imposte speciali su determinati consumi quali tabacchi, idrocarburi, alcool e via

²²⁷ Á. Rodríguez Bereijo, *Decentramento politico e decentramento fiscale: ...cit.*

²²⁸ Tributi propri, tributi statali che sono stati ceduti alla regione, compartecipazioni a tributi statali, eventuali trasferimenti dal Fondo di compensazione interterritoriale, eventuali risorse aggiuntive provenienti dallo Stato, i proventi derivanti dalle erogazioni di servizi pubblici, rendite derivanti dal patrimonio della Generalità e da contratti di diritto privato, proventi derivanti da investimenti, proventi derivanti da multe e sanzioni, fondi comunitari, eventuali altri finanziamenti previsti dallo Statuto o dalla Costituzione.

enumerando, le disposizioni aggiuntive VII-IX dello Statuto prevedono che lo Stato ceda alla Catalogna il 50% dell'IRPF, il 50% dell'IVA, il 58% delle imposte speciali.

Si tratta di un forte elemento di asimmetria rispetto alle restanti regioni. Altra disposizione che tende a discostarsi dal regime comune è quella che stabilisce i criteri per gli investimenti statali nel territorio regionale. La III disposizione aggiuntiva allo Statuto prevede, al proposito che *“gli investimenti in infrastrutture compiuti dallo Stato in Catalogna, escluso il Fondo di Compensazione Interterritoriale, si equipareranno, in un periodo di 7 anni, al PIL della Catalogna in relazione alla Spagna presa nel suo insieme”*. Considerato che il PIL catalano ammontava nel 2006 al 18,8% di quello spagnolo, si tratta di una disposizione fortemente antisolidale, con cui si obbliga lo Stato centrale a dirottare verso la Catalogna una quota fissa e piuttosto consistente di investimenti, che si sarebbero potuti indirizzare altrove.

Altro elemento che rivela le tendenze asimmetriche del nuovo sistema finanziario catalano è l'istituzione di una Agenzia tributaria della Catalogna per la gestione, riscossione, liquidazione ed ispezione di tutti i tributi propri e di quelli ceduti dallo Stato centrale (art. 204), espressione dell'intenzione di regionalizzare al massimo il sistema tributario. L'istituzione di questo organo, affidata ad una legge del Parlamento catalano, si pone in concorrenza con le funzioni attualmente svolte dall'Agenzia statale di amministrazione tributaria, in capo alla quale lo Statuto conserva la gestione, riscossione e ispezione di tutte le altre risorse statali non interamente cedute alla Catalogna. Per risolvere il problema del coordinamento tra le due strutture è prevista

l'istituzione di un Consorzio cui partecipino in forma paritaria le due agenzie.

L'art. 206, affronta la questione dei meccanismi di solidarietà e di livellamento dei redditi tra Comunità autonome. La disposizione stabilisce in linea generale che le risorse finanziarie di cui dispone la *Generalitat* per finanziare i propri servizi e competenze vengano decise sulla base delle necessità di spesa e della capacità fiscale catalane. Sono ammessi "aggiustamenti" per partecipare a meccanismi di solidarietà e di equiparazione. Tuttavia tale possibilità di ritocco delle proprie risorse a vantaggio di altre Comunità è ammessa con la clausola "sempre che abbiano contribuzioni fiscali simili a quelle catalane". Nell'ipotesi frequentissima in cui le altre Comunità autonome non contribuiscano alle entrate analogamente alla Catalogna, la differenziazione è ammessa. Inoltre in ogni caso lo Stato deve garantire che l'applicazione di meccanismi di equiparazione e livellamento non alteri la posizione della Catalogna per quanto concerne la rendita *pro capite* rispetto alle altre Comunità (art. 206). Con tali "resistenze" ad un livellamento dei redditi e con la volontà di conservare un principio di ordinalità tra i redditi regionali la Catalogna ha ottenuto di fatto un sistema simile a quello vigente nel Paese basco.

L'Agenzia tributaria catalana e la Commissione mista per le questioni economiche diverranno, in futuro, il perno di gestione delle risorse catalane, sia proprie, che condivise con lo Stato. In questo senso è facile

predire un sistema tributario sempre più svincolato dalla contrattazione comune e sempre più orientato al bilateralismo²²⁹.

Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre concludere osservando come lo Statuto forgi un più radicale approccio ideologico di matrice nazionalista alla tematica dell'autonomia, i cui tratti salienti possono essere considerati la natura statutale o parastatutale della Catalogna; la reviviscenza di categorie giuridiche precedenti lo stesso Stato costituzionale (es. i diritti storici) con cui si cerca di trovare ragioni che giustifichino ulteriori estensioni dell'autonomia catalana; l'implementazione di un lessico comunitario di matrice identitaria.

La Catalogna compie senza dubbio, con questo Statuto, un passo importante nella propria battaglia per il "riconoscimento" da parte dello Stato centrale²³⁰ come "comunità" con proprie caratteristiche.

Va d'altronde rilevato, in chiusura, un fondamentale difetto dello Statuto catalano che, almeno in parte, ne attenua la portata rivoluzionaria: in molte sue parti il testo è, infatti, inapplicabile e non solo perché deve essere sviluppato e attuato da leggi regionali, ma per il fatto che molte norme necessitano che anche la legislazione statale sul punto venga riformata, per cui se lo Stato centrale non agirà in tal senso il testo statutario resterà in gran parte lettera morta. Molte disposizioni impongono, infatti, obblighi di *facere* allo Stato centrale – ad esempio in tema di potere giudiziario, di partecipazione alle sedute del Consiglio dei Ministri Europeo, etc... – ma non essendo questi coercibili, il tutto è affidato a future lotte politiche per ottenere, paradossalmente, un

²²⁹ P. Ciarlo, "Funzione legislativa ed anarcofederalismo", in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 643 ss.

²³⁰ C. Taylor, *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milano, 1992.

adattamento di altre leggi organiche allo Statuto. Nonostante ciò, è comunque indiscutibile l'avanzamento che lo Statuto comporta per l'autonomia catalana.

3.3 Il regionalismo britannico e la devolution scozzese

Il sistema giuridico del Regno Unito è caratterizzato dalla mancanza di una carta costituzionale; ciò vuol dire che ci troviamo innanzi ad una costituzione “flessibile” che trova fondamento in una pluralità di fonti (testi scritti, consuetudini e precedenti), connotata dall'assenza di una procedura rinforzata e di specifiche garanzie poste a tutela delle norme sostanzialmente costituzionali.

Albert Dicey²³¹, giurista del XIX secolo, qualificava quali cardine del diritto pubblico britannico i seguenti principi: il “*rule of laws*”, in virtù del quale tutte le disposizioni normative e le attività esecutive devono conformarsi ad una serie di principi di diritto fondamentali (non scritti) e la “*sovereignty of Parliament*”, secondo cui la legge del Parlamento britannico è la fonte di diritto più elevata in grado di prevalere su qualsiasi altra legge e priva di alcun limite contenutistico.

In tale quadro va collocato il processo avviato in Inghilterra dalla fine del secolo scorso, la cosiddetta *devolution*²³², ossia l'attribuzione con legge ordinaria di poteri dal livello centrale di governo ad un ente territoriale dotato di autonomia.

²³¹ A. Dicey, *An introduction to the study of the law of the Constitution*, London, 1885.

²³² Nella terminologia politica britannica, il termine “*devolution*” indica strettamente una delegazione di potere.

Il Parlamento di Londra nel 1998, con lo *Scotland Act*²³³, ha sancito l'entrata della Gran Bretagna tra gli Stati decentralizzati²³⁴.

Il contenuto della *devolution* venne illustrato dal Governo Britannico in un dettagliato documento, il cosiddetto “*White Paper*” (Libro Bianco) per la Scozia, sulla base del quale si svolse il referendum dell'11 settembre 1997.

Con il referendum prelegislativo la popolazione scozzese ha approvato il progetto del Governo in carica sulla istituzione di un Parlamento Scozzese rispondendo ai seguenti quesiti: “1) *I agree – I don't agree that there should be a Scottish Parliament?*; 2) *I agree – I don't agree that Scottish Parliament should have tax-varying powers?*”²³⁵

Le promesse espresse nel *White Paper* vennero tradotte in linguaggio giuridico/legislativo nello “*Scotland Bill*” che, presentato il 18 dicembre 1997 a Glasgow e passato all'esame della Camera dei Lord nel maggio

²³³ Nel medesimo anno il Parlamento londinese ha emanato anche il *Northern Ireland Act*, in cui non si utilizza il termine “parlamento”, bensì quello di assemblea (*Northern Ireland Assembly*), ad effetti invariati, stante i poteri legislativi di cui gode quest'ultima, e il *Government of Wales Act*. Il caso del Galles è differente poiché sino al 2006 ha presentato una forma di *devolution* di tipo meramente amministrativo, caratterizzato dalla presenza di un'assemblea, la *National Assembly for Wales*, priva di poteri legislativi; Cfr J. Osmond, “In search of stability”, in A. Trench (a cura di), *The State of the Nation*, 2001. Con un successivo intervento legislativo *Westminster* ha approvato nel 2006 il *Government of Wales Act*, che ha attribuito potere legislativo alla *National Assembly for Wales*, con conseguente ampliamento delle originarie competenze attribuite. Sul punto, Cfr N. Johnson, “The Government of Wales Act 2006: Welsh Devolution still a process and not an event?”, in *Web Journal of current legal issues*, n. 4, 2007.

²³⁴ Cfr R. Harzell (a cura di), *The State and the Nations. The first year of devolution in the United Kingdom*, Thorverton, 2000; A. Torre, “On devolution. Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico”, in *Le Regioni*, 2000, pag. 203 e ss; P. Leyland, “L'esperienza della Devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?”, in *Le Regioni*, 2000, pag. 341 ss.

²³⁵ “1) *Sono d'accordo – non sono d'accordo che vi debba essere un Parlamento scozzese?* 2) *Sono d'accordo – non sono d'accordo che il Parlamento scozzese abbia il potere di variare la tassazione?*”(in effetti si tratta solo di poter applicare un aumento o uno sgravio di non più del 3%); *Referendums (Scotland and Wales) Act 1997, Schedule I*, <http://www.hmsso.gov.uk/acts/acts1997/1997061.htm>).

1998, venne definitivamente approvato, senza modifiche sostanziali, con il nome di *Scotland Act* nel novembre 1998.

La prima disposizione dello *Scotland Act*, che consta di 132 articoli, recita: “*There shall be a Scottish Parliament*” (“Ci sarà un Parlamento scozzese”), sancendo la rinascita di un organo che aveva visto la fine ben trecento anni prima, nel 1707²³⁶.

Il Parlamento scozzese, insediatosi ufficialmente a Edimburgo il 1° luglio 1999, alla presenza di Sua Maestà, esercita il potere legislativo su un vasto ambito di materie (cfr. Cap. III par. 2).

Fu creato anche un “Esecutivo Scozzese” guidato da un Primo Ministro²³⁷ (“*First Minister*” e non “*Prime Minister*”, titolo esclusivo del primo ministro inglese), con raggio di operatività analogo a quello del Governo Britannico e responsabile davanti al Parlamento scozzese.

Le nuove istituzioni scozzesi assunsero compiti già esercitati dallo *Scottish Office*²³⁸, ampliando le loro competenze ad ulteriori campi, quali lo sviluppo economico, l’assistenza all’industria, l’università, la formazione, le foreste, alcune competenze sui trasporti, la polizia e il sistema penale.

Sebbene la *devolution* attuata dal Governo Blair in favore della Scozia possa essere considerata la più recente risposta positiva da parte di uno

²³⁶ V. il *Report* stilato dalla *Royal Commission on the Constitution devolution 1969-1973*, Vol. I *Report*, Londra, 1973, pp. 21-55.

²³⁷ “Il Primo Ministro è nominato da Sua Maestà tra i membri del Parlamento e terrà l’ufficio con il gradimento (“*pleasure*”) di Sua Maestà.”, *Scotland Act 1998*, sect. 45, par. 1.

²³⁸ Occorre ricordare che, seppur priva di un’autonomia legislativa, la Scozia beneficiò di una forma di *devolution* esecutiva dal 1920 al 1940. Fu proprio in questo periodo che, oltre all’espansione del ruolo del *Secretary of State for Scotland*, venne creato lo *Scottish Office*, una sorta di Ministero decentrato di Londra preposto alla implementazione di politiche per la Scozia; v. N. Burrows, *Devolutions*, Londra, 2000, pag. 15.

Stato occidentale alla spinta dei popoli verso l'autogoverno, vanno di seguito evidenziati i limiti che caratterizzano tale sistema.

Accostandoci al Regionalismo Britannico occorre, difatti, sempre tenere ben presente che ci troviamo davanti ad un esempio emblematico di *devolution*²³⁹ e non ad una ipotesi confederale o separatistica, in cui soltanto il Parlamento scozzese avrebbe potuto legiferare per la Scozia, o ad una ipotesi federale, in cui *Westminster* e lo *Scottish Parliament*, su un piano paritario, avrebbero avuto competenze esclusive su materie diverse.

Come ricordato, infatti, la *Grundnorm* del sistema britannico è rappresentata dalla supremazia del Parlamento e non della Costituzione e dall'assenza di gerarchia tra le leggi emanate dal Parlamento Britannico.

Le leggi costituiscono difatti il massimo grado nella scala delle fonti normative scritte e i loro rapporti sono regolati dal mero criterio cronologico, con l'applicazione del principio dell'"*implied repeal*" (abrogazione implicita) in base al quale la legge successiva modifica la precedente senza alcun ulteriore limite legislativo.

Va in ogni caso tenuto presente che il sistema britannico riconosce l'esistenza di un nucleo "duro" di valori e principi non scritti, una sorta di *higher law*, ma l'obbligo di uniformarsi a essi legittima

²³⁹ A proposito della portata assunta dalla *devolution*, il documento *Devolution and Concordats-Research Paper 99/84, 19 October 1999, House of Common*, 7: "this is a process which is reversible in constitutional theory, since United Kingdoms not a Federal State. The sovereignty of the UK Parliament remains unaffected by the devolution settlements so that it retains full legislative power even matters devolved... It could even repeal the 1998 Acts" pur precisando poco dopo "but in practice convention will restrict the exercise of legislative power to areas reserved to Westminster".

esclusivamente un diritto di resistenza, e non anche un diritto giuridicamente azionabile²⁴⁰.

A riprova di quanto sin ora esposto basti considerare che nessuna legge del Parlamento Britannico (*Act*) può essere dichiarata invalida da altre Corti; che nessun Parlamento può vincolare i successivi con le proprie statuizioni e che non sussiste alcuna diversità nelle procedure per l'adozione di leggi ordinarie e di leggi che abbiano valenza costituzionale, con la conseguenza che tutti gli atti del Parlamento Britannico sono uguali e si distinguono solo per il loro oggetto.

Applicando quanto sin qui esposto allo *Scotland Act* ne deriva che la legge fondativa del nuovo assetto territoriale non è dotata di rigidità.

Non solo la legge disciplinante la *devolution*, essendo nella totale disponibilità di *Westminster*, potrebbe dunque essere abrogata nella sua totalità, ma ben potrebbe rimanere vigente pur svuotata integralmente del proprio contenuto.

Difatti, sebbene lo *Scotland Act* disciplini le materie di competenza del Parlamento Scozzese, competenze attribuite in via residuale ed esclusiva si da apparire una ripartizione di materie estremamente garantista, l'applicazione del principio di sovranità parlamentare comporta che *Westminster* potrebbe revocare domani ciò che oggi "concede".

Già il *White Paper* pubblicato dal partito laburista nel luglio 1997 statuiva che "*the U.K. Parliament is, and will remain sovereign in all matters (...). the Westminster will be choosing to exercise that*

²⁴⁰ H. T. Dickinson, M. Lynch, *The challenge to Westminster: Sovereignty, Devolution and Independence*, Trowbridge, 2000, p. 12; cfr. anche T.R.S. Allan, "The limits of parliamentary sovereignty", in *Public Law*, 1985, p. 614 ss.

sovereignty by devolving legislative responsibilities to a Scottish Parliament without in any way diminishing its own powers. The Government recognize that no U.K. Parliament can bind its successors”²⁴¹.

Ritroviamo le medesime affermazioni nell’art. 28 comma 7 dello stesso *Scotland Act*, secondo cui il quadro delle competenze in esso disciplinate “*non limita il potere del Parlamento della Gran Bretagna di emanare leggi per la Scozia*”.

A tal riguardo è emblematica l’espressione del citato giurista inglese secondo cui “*Parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman*” e ancora “*the principle of Parliamentary sovereignty means ... that Parliament... has the right to make or unmake any law whatever*”.²⁴²

Nonostante quanto sopra esposto, il sistema delle fonti britannico, con la *devolution*, si è notevolmente modificato: le leggi (*Acts*) emanate dal Parlamento scozzese, laddove incidenti su materie devolute, sono infatti in grado di abrogare quelle di Londra (anche se *Westminster* conserva il potere ultimo, almeno in astratto, di reintervenire in qualunque momento sulla materia devoluta, avendo *full legislative power*²⁴³).

²⁴¹ “*Il Parlamento britannico è e resterà sovrano in tutte le materie (...). Westminster potrà decidere di esercitare questa sovranità devolvendo la responsabilità legislativa ad un Parlamento scozzese senza in alcun modo veder diminuiti i suoi poteri. Il Governo riconosce che nessun Parlamento può vincolare i suoi successori*”.

²⁴² A. V. Dicey, *The law of the constitution*, Lonon, pp. 38 e 41: riportando un’espressione di De Lolme, Dicey afferma: “*il Parlamento può fare tutto, cambiare un uomo in donna e una donna in uomo*” e, ancora, “*il principio della sovranità parlamentare significa ...che il Parlamento... ha il potere di fare o disfare qualsiasi atto di legge.*”

²⁴³ Ipotizzando una situazione di *impasse* in cui Londra e Edimburgo procedessero all’emanazione di una legge dopo l’altra, l’ultima parola spetterebbe sempre al Parlamento di Londra che potrebbe spostare definitivamente i confini tra materie devolute e riservate modificando lo *Scotland Act*. La Scozia nulla potrebbe poiché lo *Scotland Act* fa parte dell’elenco di leggi, indicato nella sezione 4, che pur incidendo sulle materie devolute, non possono essere modificate da Edimburgo.

L'introduzione di un circuito concorrenziale di fonti primarie²⁴⁴ rende evidentemente problematico ristabilire la coerenza del principio della *sovereignty of the Parliament*, spingendo i revisionisti ad inserire anche la *devolution*, accanto all'integrazione comunitaria e al versante dei diritti fondamentali²⁴⁵, in quel processo di “*changing constitution*” che appare a molti irreversibile.

Ma vi è di più.

Al fine di comprendere al meglio quanto la *devolution* si sia radicata nel sistema britannico, occorre evidenziare che la nuova “costituzione territoriale” è stata affiancata da molteplici fonti informali, che hanno segnato l'intero processo di territorializzazione, a partire dal *Memorandum of Understanding*.

Tale documento può essere qualificato come una sorta di *agreement* (presenta la qualità di una convenzione costituzionale, ma lo stile e la formulazione sono tipici di una legge) siglato il 1 ottobre 1999 tra gli esecutivi di Londra, Edimburgo, Cardiff e sottoscritto l'anno seguente da Belfast (si noti bene, l'ultima versione del *Memorandum of Understanding* è del 17 ottobre 2013 e contiene una serie di accordi volti alla cooperazione in una molteplicità di materie), che ha innovato

²⁴⁴ Leggi scozzesi, leggi irlandesi e, dal 2006, leggi gallesi.

²⁴⁵ A riprova che la dottrina della sovranità popolare comincia a scricchiolare in più punti vengono citate due leggi in grado di vincolare i successivi Parlamenti: lo *European Communities Act 1972* e lo *Human Rights Act 1998*. In virtù del primo e dell'evoluzione della normativa europea, le Corti possono disapplicare qualsiasi legge, precedente o successiva, del Parlamento che sia in contrasto con il diritto dell'Unione Europea, secondo quanto esplicitato dalla celebre sentenza *Factortame II* pronunciata dalla Camera dei Lord nel 1991, anche se per salvare la supremazia parlamentare è stato precisato che la disapplicazione consegue ad una regola interpretativa e non alla supremazia del diritto europeo. In virtù del secondo, le Corti possono emettere una “dichiarazione di incompatibilità” di qualsiasi legge in contrasto con lo *Human Rights Act* e tale “dichiarazione” autorizza il governo britannico ad adottare misure urgenti per la loro eliminazione.

radicalmente il disegno tracciato dallo *Scotland Act*, in chiave di collaborazione.

È difficile indicare l'esatta natura di tale atto, basti pensare all'*incipit*: "*The Memorandum of Understanding (MoU) on Devolution is an agreement that complements the varying devolution settlements of Scotland, Wales and Northern Ireland and underpins how the UK Government and these three Devolved Administrations should conduct relations with each other*". E ancora "*No part of the MoU is considered a legally binding treaty. Instead it is a collection of written agreements given authority by mutual consent.*".

Ci troviamo innanzi ad una fonte che si auto-definisce una "*mera affermazione di intenti politici*", vincolante "*in punto di onore*" e concepita senza lo scopo di creare alcun "*obbligo legale tra le parti*".

Tuttavia il *Memorandum* non si limita a stabilire regole di comportamento per gli operatori politici, ma istituisce nuovi organi e, addirittura, si atteggia a fonte sulla produzione di altre fonti della *devolution*, i "*concordants*".²⁴⁶

²⁴⁶ Accordi di natura intergovernativa, non normativi e utilizzabili come "documenti di lavoro", che possono avere una dimensione sia plurilaterale che bilaterale, a seconda che siano sottoscritti tra Londra e tutte e tre le regioni o con una soltanto. L'origine di tali accordi va ricondotta alla necessità di risolvere un potenziale "conflitto di lealtà" (*conflict of loyalties*) che sarebbe potuto sorgere nei dipendenti pubblici nell'era *post-devolution*. Questi continuavano infatti a fare capo a Londra e dovevano obbedienza all'Amministrazione centrale (*civil servants are servant of the Crown*), eppure si trovavano ad essere incardinati in una amministrazione scozzese. La soluzione a tali potenziali conflitti venne ricercata nello sviluppo di tali accordi cooperativi. V. J. Poirier, *The function of intergovernmental agreements: post-devolution concordants in a comparative perspective*, in *Public Law*, 2001, pag. 134 ss. Non è mancato chi ne ha rivendicato la natura vincolante, appellandosi alla lettera di alcun *concordants* che spesso contengono precise assunzioni di impegni e obbligazioni. v. *Concordanton Co-ordination of European Union Policy Issues*: "il governo britannico *fornerà* alle amministrazioni devolute, nel più breve tempo possibile, una piena ed esaustiva informazione, di tutti gli affari di rilevanza comunitaria che appaiono essere di probabile interesse per le amministrazioni devolute sui suoi rapporti con la commissione europea in relazione alle politiche sugli aiuti di Stato".

Il *Memorandum* è uno strumento indispensabile per completare il disegno territoriale; non si tratta di un mero accordo contingente, volto a disciplinare singole situazioni, ma di un documento che traccia una vera e propria costituzione parallela²⁴⁷ a quella delineata dallo *Scotland Act*.

Altra fonte cardine della *devolution* è il *Report on the procedural consequences of devolution* del 1998, strumento di recepimento della cosiddetta *Sewel convention*, che è ad oggi pienamente operativa e rappresenta uno snodo chiave per il funzionamento della *devolution*. Tale convenzione nasce dal dibattito parlamentare su quello che poi divenne l'attuale art. 28 comma 7 dello *Scotland Act*, dibattito durante il quale *Lord Sewel*, parlando per conto del governo britannico, annunciò: “*ci si aspetta che venga stabilita una convenzione in base alla quale Westminster non legifererà normalmente su materie devolute senza il consenso del Parlamento scozzese*”²⁴⁸.

La rilevanza della *Sewel convention* è massima se si pensa che con essa si assiste all'introduzione, in via convenzionale, della necessità del consenso del parlamento scozzese affinché *Westminster* possa “sconfinare” in aree riservate (“*no legislation, without consent*”).

²⁴⁷La natura ambigua tra convenzione e legge del *Memorandum of Understanding* emerge anche dall'analisi del procedimento che ha portato alla sua formazione. Una volta approvato dagli esecutivi regionali, l'atto è stato sottoposto all'esame degli organi legislativi regionali. Mentre in Galles l'Assemblea è stata coinvolta per una mera presa in visione (*to take a note*), al Parlamento scozzese è stata richiesta una vera e propria approvazione (*to endorse*). Difatti il dibattito che ebbe luogo nella seduta del Parlamento scozzese del 7 ottobre 1999 è fondamentale per la ricostruzione del ruolo del *Memorandum*. In tale seduta si chiedeva al Parlamento di approvare un documento che avrebbe avuto un altissimo significato istituzionale, quasi a legittimare una sorta di abdicazione di funzioni da parte del Parlamento a favore di accordi intergovernativi. v. testo integrale del verbale di seduta nel sito www.scottish.parliament.uk.

²⁴⁸House of Lord, 21 luglio 1998, dibattito per l'approvazione dello *Scotland Bill*.

Il testo normativo della *Sewel convention* è stato integrato con specificazioni successive²⁴⁹ che hanno consentito di dettagliarlo sia sotto il profilo sostanziale che procedurale. Hanno operato in tal senso tre importanti documenti, di seguito analizzati.

La lettera dell'ottobre 1999 di Donald Dewar, primo First Minister della Scozia, con la quale egli raccomandava ai suoi ministri di ricorrere alla convenzione solo dopo: a) aver esaminato le proposte di Londra caso per caso; b) aver verificato la necessità di una legislazione unitaria, coerente col Regno Unito, c) aver verificato la presenza di una convenienza amministrativa per la Scozia.

La Guida n. 10, "*Post devolution primary legislation affecting Scotland*", 1999, redatta dal *Privy Council Office*, che ha scandito il procedimento di acquisizione del consenso in tre momenti: 1) richiesta di Londra al Governo scozzese; 2) proposizione di una mozione, la c.d. *Sewel motion*, da parte del parlamento scozzese; 3) eventuale concessione del consenso. Essendo inibita ai ministri britannici la presentazione di mozioni direttamente al Parlamento scozzese, ogniqualvolta essi intendano proporre un disegno di legge che incida sulle competenze devolute, devono rivolgersi al ministro scozzese competente. Questi, qualora ricorrano i requisiti sostanziali descritti, inoltra una *Sewel mention* al Parlamento, accompagnandola con un memorandum che illustra i principi cui si ispira il disegno di legge britannico e la ragionevolezza della sostituzione, in modo che il Parlamento possa esprimere un consenso informato. La decisione se

²⁴⁹ Donald Dewar, lettera ai propri Ministri, Edimburgo, 1999. Privy Council Office, Guida n. 10, "*Post devolution primary legislation affecting Scotland*", Edimburgo, 1999; Constitution and Parliamentary Secretariat, "*Sewel convention: Westminster legislation in devolved areas*", Edimburgo, 2001.

accogliere o meno la mozione è normalmente adottata dalla Commissione Parlamentare competente per materia, con passaggio al *plenum* dell'Assemblea se il disegno di legge contiene disposizioni particolarmente significative o problematiche.

La Guida del 2001 in uso ai Ministri scozzesi, redatta dal Constitution and Parliamentary Secretariat nel 2001, la "*Sewel convention: Westminster legislation in devolved areas*", consente anche di circoscrivere gli atti sui quali il consenso può essere richiesto, escludendo tutti i disegni che, pur riferendosi alla Scozia o avendo conseguenze incidentali sul sistema legislativo scozzese, abbiano ad oggetto materie riservate al centro. Per poter esser sottoposto al previo consenso il disegno di legge deve infatti contenere disposizioni che incidano su materie devolute, ovvero alterino le competenze del Parlamento Scozzese o le competenze esecutive dei Ministri scozzesi. È sempre la Guida 2001 ad arginare il ricorso alla *Sewel convention* stabilendo che "la regola usuale sarà che la legislazione in materie devolute sarà emanata dal Parlamento scozzese", regola che è stata sostanzialmente rispettata negli anni.

Il problema maggiore in merito alla portata della *Sewel Convention* verte su quale sia l'effetto che una *Sewel motion*, approvata dal parlamento scozzese, produce sull'assetto delle competenze. Ci si chiede se l'assenso prestato una volta divenga irreversibile, comportando una spoliazione definitiva della competenza, con conseguente riespansione permanente della potestà legislativa di

*Westminster*²⁵⁰, o se la Scozia conservi il suo potere di legiferare laddove, in futuro, volesse reintervenire sulla materia “ceduta” con la *Sewel convention*.

Alla luce di una analisi dell’applicazione di tale mezzo negli anni, è presumibile ritenere che si possa propendere per la seconda ipotesi: è pertanto da ritenersi che il Parlamento scozzese conservi intatto il suo potere di “ritrattare” unilateralmente il consenso prestato, potendosi riappropriare in ogni momento di una competenza che gli spetta. Nonostante tale conclusione, è evidente che un uso eccessivo della *Sewel Convention* comporterebbe un venir meno della *ratio* della *devolution*, spogliando effettivamente il Parlamento scozzese del potere legislativo²⁵¹.

Dal quadro sin ora descritto emerge una situazione alquanto peculiare: le leggi che costituiscono l’attuale “costituzione territoriale” del Regno Unito appaiono modificabili e persino eliminabili dall’ordinamento; medesima conclusione deriva dall’analisi delle altre fonti costituenti le fondamenta della *devolution*. Se tali argomentazioni sono del tutto vere, dobbiamo tuttavia evidenziare che il processo di *devolution* nel Regno Unito è oramai in atto da quindici anni ed è, ad oggi, profondamente radicato nel sistema.

A riprova di tale assunto, basti analizzare l’evoluzione delle fonti sin qui citate.

Lo *Scotland Act* ha subito nel corso degli anni varie modifiche ed integrazioni – l’ultima versione è del 2012 – che non hanno comportato

²⁵⁰ A favore di tale tesi v. N. Barrows, *This is Scotland’s Parliament: let Scotland’s Parliament legislate*, in *The Juridical review*, 2002, pag. 220 ss.

²⁵¹ C. Reid, “Who makes Scotland’s law?, Delegated legislation under devolution arrangements”, in *Edinburgh Law Review* 6(3), 2002, pp. 380- 384.

uno “svuotamento” dei poteri attribuiti al Parlamento scozzese, bensì ne hanno ampliato la sfera potestativa (consentendo di disporre di maggiori poteri tributari, che però non entreranno pienamente in vigore fino al 2016). Medesimo *iter* ha seguito il *Memorandum of Understanding* del 1999, che da allora ha subito correzioni e integrazioni volte ad estendere la collaborazione tra Regioni.

Tale ultimo strumento è divenuto negli anni fondamentale nei rapporti tra Governi nel Regno Unito; un esempio per tutti è rappresentato dal Memorandum sottoscritto a Edimburgo tra il Governo del Regno Unito e il Governo Scozzese avente ad oggetto il referendum per l’indipendenza in Scozia (“*I governi sono concordi a che il referendum raggiunga i massimi livelli di correttezza e trasparenza*”²⁵²).

Dalla breve disamina della realtà scozzese dal 1998 ad oggi si evince dunque la istituzionalizzazione di un efficace tessuto di interrelazioni: le scelte *post devolution* sembrerebbero ispirate alla cooperazione e non al conflitto.

Pur trovandoci innanzi ad una forma di stato priva di una autonoma definizione scientifica, non può non constatarsi come la riforma del 1998 abbia attivato un processo altamente dinamico che, per quanto riguarda la posizione costituzionale della Scozia e le sorti del Regno Unito, sta per sfociare in una prospettiva di secessione per via referendaria che, se effettivamente realizzata, porrà fine ad un legame risalente al 1707 o produrrà comunque un vincolo britannico radicalmente diverso (per esempio, in chiave federalista).

²⁵² v. www.ildirittodivoto.org/dblog/stampaarticolo225

3.4 Le competenze di Holyrood

Il sistema di ripartizione delle competenze adottato dallo *Scotland Act 1998* obbedisce ad un classico principio federale, facendo proprio il “*retaining model*”²⁵³ che prevede l’indicazione di un elenco di materie che il centro trattiene per sé, al di fuori del quale i territori hanno competenza residuale e generale. Non esistono dunque competenze di natura concorrente, ma solo esclusiva. Lo stile scelto per tracciare il quadro di competenze è dunque di tipo “legislativo”²⁵⁴: ben 25 pagine

²⁵³ Il *retaining model*, indicando esclusivamente le materie riservate a Londra (sezione 5), non facilita l’immediata comprensione di quali siano quelle che passano al Parlamento scozzese. Principale strumento di interpretazione volto ad identificare il confine delle materie è il più volte citato *White Paper Scotland’s Parliament 1997*. Per esemplificare il valore di detto documento si veda, per tutti, il *Concordat on financial assistance to industry*, allegato al *Memorandum of Understanding*, che alla lettera C1, anziché riferirsi allo *Scotland Act*, richiama proprio il *White Paper*: “*The White Paper said that financial assistance to industry would be devolved to the Scottish Parliament ...*”(il *White Paper* prevede che l’assistenza fiscale all’industria dovrebbe essere devoluta al Parlamento scozzese...)”

²⁵⁴ Stile contrapposto a quello “Costituzionale”; tangibile la differenza con il sistema di diritto italiano: la Costituzione italiana, in un unico articolo, il 117 disciplina le competenze con formulazioni sintetiche e generali: “*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull’istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale; opere dell’ingegno; s) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; commercio con l’estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti*

dello *Scotland Act* sono dedicate ad una minuziosa analisi e descrizione dello stesso.

Le disposizioni dettate all'art. 29, correlate agli artt. 28, 30 e alle sezioni 4 e 5, ricostruiscono il sistema delle competenze legislative; gli artt. 52, 53, 54 e 63 dettano le competenze dell'esecutivo.

La *devolution* scozzese avviene difatti su due livelli, da un lato con il passaggio delle competenze legislative dal Parlamento britannico a quello scozzese²⁵⁵, dall'altro col passaggio di funzioni dal Governo britannico a quello scozzese²⁵⁶.

civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.”,

²⁵⁵ Il Parlamento scozzese è il corpo che legifera in Scozia su materie che derivano dal decentramento ed esamina il lavoro del Governo scozzese. È composto da 129 membri ed elegge un Presidente di riunione che presiede agli incontri e lo rappresenta all'esterno. La sede del Parlamento scozzese sorge a Holyrood, ai piedi della Royal Mind di Edimburgo.

²⁵⁶ Il Governo scozzese è responsabile per lo sviluppo e l'applicazione delle politiche che derivano dal decentramento; è formato dal partito che ha la maggior parte dei seggi in Parlamento ed è guidato dal First Minister. Ha uffici in tutta la Scozia, con le sue sedi principali nel centro di Edimburgo e di Glasgow.

I limiti alla potestà legislativa del Parlamento scozzese sono individuati all'art. 29 dello *Scotland Act*, che statuisce che una sua legge travalica le competenze ogni qual volta: *a*) violi il limite territoriale pretendendo di legiferare aldilà dei confini della Scozia; *b*) abbia ad oggetto materie che la sezione 5 riserva al Parlamento di Westminster; *c*) violi i divieti di modifica di determinate leggi britanniche indicate nella sezione 4; *d*) sia incompatibile con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo o con il diritto dell'Unione Europea; *e*) sia volta a rimuovere il *Lord Advocate* dalla sua posizione di capo del sistema criminale scozzese.

La Commissione Giuridica del Consiglio Privato di Sua Maestà ha l'onere di deliberare circa la liceità dei progetti di legge del Parlamento scozzese alla luce dei limiti sopra delineati ed il Segretario di Stato ha la facoltà di ordinare al Presidente del Parlamento Scozzese di non porre all'attenzione dell'assenso reale un determinato disegno di legge.

La sezione 5²⁵⁷ dello *Scotland Act* enumera gli ambiti che rimangono di esclusiva competenza di *Westminster*. Questi includono:

- il “nodo duro” del diritto britannico, la cosiddetta “costituzione” del Regno Unito (compresa la Monarchia, l'Unione dei Regni di Scozia ed Inghilterra e il Parlamento del Regno Unito);
- i partiti politici (ad esempio la registrazione, etc...);
- la Politica Estera, incluse le relazioni con l'Unione Europea;
- la difesa;
- il sistema fiscale;
- la sicurezza nazionale.

²⁵⁷ La stesura della sezione 5 dello *Scotland Act* è estremamente complessa. Essa è articolata in tre parti: la prima traccia in termini generali una lista di materie riservate (*general reservations*); la seconda una lista specifica (*specific reservations*); la terza detta disposizioni generali (*general provisions*).

Segue la tassativa elencazione di altre materie quali: la politica economica e monetaria; i mercati finanziari; la lotta alla droga; l'immigrazione e la cittadinanza; l'estradizione; le armi da fuoco; la proprietà intellettuale; la protezione del consumatore; il servizio postale; lo sfruttamento dei campi petroliferi (di cui le zone scozzesi del Mare del Nord sono ricche), l'energia nucleare, il trasporto su ferrovia e su strada.

Sono da intendersi "devolute", cioè affidate a Edimburgo, tutte quelle materie non specificatamente "riservate" a *Westminster*, ovvero:

- Sanità, incluso il Servizio Sanitario nazionale in Scozia;
- Educazione e Formazione, inclusi scuola materna, primaria, secondaria ed istruzione superiore, nonché la politica e i programmi per la formazione;
- Sviluppo economico della Scozia, inclusi assistenza e supporto per le imprese e l'industria scozzese, finanziaria e di altra natura; promozione del commercio e delle esportazioni, turismo, investimento dall'estero, funzioni correlate al settore energetico, amministrazione dei fondi europei strutturali;
- Trasporti, incluse materie riguardanti strade, ferrovie, trasporto aereo, marittimo e per vie d'acqua interne (tranne una serie di regolazioni generali);
- Ambiti di Diritto e Affari interni inclusi la maggior parte del diritto penale e civile, la giustizia criminale, con politica e prigionie, servizi anti-incendio, assistenza legale, difesa civile e pianificazione di emergenza;

- Ambiente, incluse la politica di protezione, interventi correlati a inquinamento di aria, acqua e suolo; patrimonio naturale e edilizio; forniture di acqua e fognature, prevenzione di inondazioni e protezione delle coste;
- Agricoltura (inclusa l'attuazione della Politica Agricola Comune dettata dall'Unione Europea); pesca e foreste;
- Sport ed Arte;
- Ricerca e statistica in relazione alle materie sin qui elencate;
- Legislazione sugli enti locali.

Nonostante lo *Scotland Act* e una molteplicità di documenti interpretativi elenchino dettagliatamente l'ambito delle relative competenze, vi sono una serie di eccezioni all'interno delle varie aree riservate che rendono i confini tra le stesse a tratti "frastagliati"²⁵⁸. Si pensi ad esempio alla posizione della Scozia a livello comunitario, chiarita solo nel 2010 con il *Memorandum of Understanding*.

Prima di tale atto, l'ambito di competenza scozzese non era affatto chiaro: lo *Scotland Act* stabilisce che le relazioni internazionali - e dunque le relazioni con l'Unione Europea - costituiscono materia riservata allo Stato centrale (sezione 5, par. 7, co. 1), senza nulla dire circa l'osservanza e l'implementazione del diritto dell'Unione Europea, che sembravano dunque attuabili anche dalle istituzioni devolute, visto che, quale limite alla potestà legislativa del Parlamento scozzese, lo

²⁵⁸ Si veda, a titolo di esempio, la questione della "protezione degli animali": questa dovrebbe essere considerata materia devoluta, tuttavia la "protezione degli animali utilizzati a fini scientifici" è riservata (sez. 5, par. B7) a *Westminster*. Analoga situazione si verifica in relazione alla "protezione dei consumatori", riservata, ai sensi del paragrafo 7, a Londra, mentre sulla "sicurezza del cibo" è competente il Parlamento scozzese.

Scotland Act annovera il rispetto del diritto comunitario (art. 29, comma 2 lett. d).

Il *Memorandum of Understanding* del 2010 ha chiarito la questione: il Governo inglese ha il dovere di impegnarsi a coinvolgere pienamente l'amministrazione scozzese nelle discussioni circa la formulazione delle posizioni politiche del Regno in ambito internazionale ed Europeo su tutte le questioni che interessano le materie devolute. L'amministrazione scozzese è tenuta ad osservare e adempiere agli obblighi internazionali²⁵⁹, a quelli derivanti dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo e dall'Unione Europea che concernono le materie devolute. Per legge, i Ministri inglesi hanno il potere di intervenire a garanzia dell'adempimento di questi obblighi. Pertanto, qualora il Governo devoluto ne ravveda la necessità, potrà far richiesta al governo inglese di poter estendere il proprio margine di competenza legislativa al fine di far fronte ai suoi obblighi nei confronti dell'Unione Europea. Nella misura in cui poi siano imposte sanzioni pecuniarie al Regno Unito a causa di eventuali difetti di esecuzione o di eventuali danni o costi derivanti dalla violazione della normativa europea, l'obbligazione è a carico dell'Amministrazione scozzese responsabile dell'inadempimento.

Il Governo scozzese può inoltre intrattenere relazioni dirette con le istituzioni europee, nonché con altri governi regionali, nella misura in cui ciò rientri nell'esercizio dei propri poteri e delle proprie funzioni, come previsto dalla normativa in tema di *devolution*.

²⁵⁹ Ilenia Ruggiu, "Le politiche della devolution scozzese. Unus rex unus grex una lex?", in *Le Regioni*, 2004, v. 32, n. 6, dicembre, pp. 1267-1305.

Della Rappresentanza diplomatica del Regno Unito presso l'Unione Europea fanno parte gli *Scottish Government EU Office* (uffici del Governo scozzese), soggetti all'autorità della Rappresentanza Permanente. I membri dell'ufficio godono dello *status* di diplomatico e la nomina dei componenti deve essere notificata alle autorità belghe dalla Rappresentanza Permanente Inglese.

Lo *Scottish Government EU Office* ha sede a Bruxelles e sostiene il lavoro del Governo scozzese, mirando ad aumentare l'influenza della Scozia nel cuore del centro decisionale dell'Unione Europea. Sebbene, infatti, la Rappresentanza Permanente del Regno Unito sia la sola responsabile di manifestare la posizione del Regno Unito nei confronti dell'Europa, lo *Scottish Government EU Office* garantisce l'effettiva promozione dei particolari interessi della Scozia.

Nel rispetto delle disposizioni dettate dai Trattati Europei, come noto, l'Unione Europea può approvare atti legislativi con effetti diretti ed immediati su ogni Stato Membro o richiedere ai singoli Governi nazionali di dare attuazione alla normativa europea con legge nazionale. Di conseguenza il Parlamento scozzese, ai sensi dello *Scotland Act*, può dare direttamente attuazione alla normativa europea qualora incida sulle materie devolute, ovvero trasferirne, ai sensi dell'art. 57 (1), l'adempimento direttamente a *Westminster*.

Ad oggi, tale ultima opzione è stata adottata solo in rare occasioni, principalmente per dare attuazione a norme incidenti su tematiche in cui la separazione tra le aree riservate e le aree devolute è complesso. Nei primi anni di attività del parlamento Scozzese sono stati approvati più di 180 progetti di legge. Tra essi, *The Community Care and Health*

(Scotland) Act 2002, che ha disposto una serie di misure per venire incontro alle necessità della popolazione più anziana; *The Freedom of Information (Scotland) Act 2002*, che ha introdotto il diritto di accesso a una serie di informazioni in merito ai procedimenti delle autorità pubbliche; *The Smoking, Health and Social Care (Scotland) Act 2006*, che ha introdotto il divieto di fumo in luoghi pubblici, prevedendo interventi sanitari gratuiti; *The Disabled Persons' Parking Places (Scotland) Act 2009*, che ha istituito le piazzole di parcheggio riservate alle persone disabili; *The Schools (Consultation) (Scotland) Act 2010*, che ha modificato il procedimento di consultazione circa le chiusure delle scuole da parte delle autorità locali.

Alla luce delle osservazioni sin qui esposte, va infine evidenziato – ed in ciò sta una delle ulteriori contraddizioni del sistema britannico - come in atto i parlamentari scozzesi hanno ancora potere di voto su politiche e leggi che riguardano l'Inghilterra, mentre i parlamentari inglesi non hanno voce in capitolo sull'attività dell'Assemblea di Edimburgo per quanto attiene alle materie devolute.

CAPITOLO IV

NAZIONALISMI E DEVOLUZIONE NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

4.1 La politica regionale comunitaria

Com'è stato osservato, una regione (nella sua accezione politico-istituzionale²⁶⁰) può essere definita come la più grande unità politico-amministrativa esistente all'interno di uno Stato. Più in generale, essa si presenta come uno spazio omogeneo in riferimento a un'unità sovraordinata sia essa lo Stato, L'Unione Europea o un'altra organizzazione sovranazionale (Cfr par 1.1 cap. 1).

Il processo di rinascita dei movimenti regionali e il loro consolidamento attorno ad una specifica piattaforma politica - laddove già culturalmente e politicamente maturi - ha ricevuto nuovo slancio negli ultimi decenni per cui nazionalismi di natura "benigna e maligna sono riemersi in tutta Europa²⁶¹".

Per regionalismo s'intende quel processo culturale che si fonda su uno specifico tipo di identità, quella territoriale appunto. Tale fenomeno può tradursi in un processo politico o meno, nelle sue diverse forme moderate o più radicali: dalla richiesta di una maggiore autonomia regionale al richiamo ad un vero e proprio nazionalismo diverso da

260 Si tralascia "l'uso del termine per gli spazi delle relazioni internazionali, della geografia fisica e dell'economia" e se ne accoglie in questa sede la formulazione di Mario Caciagli e la definizione fornita dall'Assemblea delle Regioni Europee che qualifica la regione come "l'unità territoriale nel livello immediatamente inferiore allo stato, dotata di una rappresentanza politica" citata dallo stesso Caciagli nel volume M. Caciagli, *Regioni d'Europa...*, cit., p. 17-18.

261 A. Marr, "In the Beginning: in the end", in *The Battle for ...*, cit., p. 5/7.

quello dello Stato di appartenenza, sino ad arrivare all'ipotesi secessionista²⁶².

Strettamente legati a questi sviluppi sono i due processi di regionalizzazione e decentralizzazione che, sebbene abbiano un diverso significato, non di rado vengono utilizzati in maniera interscambiabile. A chiarirne il contenuto è intervenuto il Consiglio d'Europa nei *proceedings* della Conferenza svoltasi a Ginevra tra il 3 e il 5 Giugno del 1993 sul tema “*Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives*”.

Dalla Conferenza è emerso innanzitutto che la Regionalizzazione racchiude in se due diversi processi: uno economico e l'altro istituzionale.

Sotto il profilo economico, il termine è stato sovente utilizzato nel periodo post bellico in relazione all'organizzazione dello sviluppo economico, ed è stato conseguentemente legato all'idea della pianificazione regionale. In altre parole, si faceva riferimento alle politiche di sviluppo regionale con l'obiettivo di promuovere la crescita delle regioni più arretrate.

L'attenzione per l'aspetto culturale in sede Europea arrivò solo dopo l'applicazione della logica economica. La regione diveniva quel territorio dove era possibile affermare la diversità culturale, non in competizione con l'Europa bensì all'interno di essa.

Si comprese presto che una pianificazione bilanciata dell'organizzazione e della gestione del territorio implicava azioni

²⁶² M. Caciagli, *Regioni d'Europa...*, cit., p. 31. Cfr anche R. Scully, R. Wyn Jones, *Europe, Regions and European Regionalism*, London 2010.

coordinate a livello infra statale – anche attraverso la previsione del coinvolgimento dei cittadini - e a livello europeo. In tal modo l'idea di Regione assunse un "colore politico". Fu a questo punto che l'aspetto istituzionale della Regionalizzazione cominciò a prendere forma. Con la risoluzione n. 73 del 1972 veniva manifestato il bisogno di autorità locali e regionali indipendenti e amministrare da rappresentanti eletti in quanto espressione del processo di decentralizzazione.

In tal modo la Regione è divenuta un importante livello della decentralizzazione²⁶³.

È quindi il carattere elettivo dell'autorità locale, insieme alla specifica definizione da parte del Parlamento delle proprie responsabilità e risorse, che permette di definirne la natura decentralizzata, diversamente da quanto accade per le autorità decentralizzate di governo che svolgono localmente funzioni trasferite dal governo centrale, il quale continua ad essere il solo gerarchicamente responsabile per esse.

La Regionalizzazione è dunque un approccio istituzionale teso a definire un livello di decentralizzazione (o devolution) complementare a quello locale, sufficientemente ampio da essere responsabile per la pianificazione delle politiche del territorio, per lo sviluppo (economico, sociale e culturale), e per il coordinamento - in particolare nel contesto della interdipendenza che è una caratteristica del continente Europeo - e allo stesso tempo, sufficientemente locale da rimanere sotto il controllo

263 Council of Europe, *Regionalization in Europe: evaluation and perspectives*, Proceedings, Geneva 3-5 June 1993, p.8. Cfr. G., D'Ignazio, *Multilevel Constitutionalism tra integrazione Europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011 e T. Lansford, *Evolution and Devolution: The Dynamics of Sovereignty and Security in Post Cold-War Europe*, Aldershot, 2000.

dei cittadini. L'estensione degli obiettivi affidati a questo livello deve rispettare il principio di sussidiarietà per mezzo del quale la regione è responsabile per tutto ciò che può fare meglio del governo centrale²⁶⁴.

Sebbene esista una concreta difficoltà relativa alla formulazione di una definizione di regione che accontenti tutte le parti²⁶⁵, risulta pacifico affermare che le regioni sono diventate da tempo ormai un attore importante dell'arena comunitaria. Il processo di integrazione europea ha avviato un coinvolgimento dei governi sub-statali in tal senso, sempre più sollecitati dall'UE ad intervenire nella realizzazione delle politiche nonché delle direttive comunitarie²⁶⁶.

È Soprattutto a partire dall'Atto Unico europeo (AUE), la successiva riforma dei fondi strutturali e il Trattato di Maastricht che le regioni sono state coinvolte sempre più nella realizzazione della strategia comunitaria²⁶⁷.

²⁶⁴ “To sum up, regionalisation is an institutional approach designed to be defined at an appropriate level a level of decentralization (or devolution) complementary to the local level, sufficiently extensive to be responsible for land-use planning, development (economic, social and cultural), and co-ordination, particularly in the context of interdependence which is now a feature of the continent of Europe, and sufficiently local to remain under citizens control. The range of tasks entrusted to this level should comply with the subsidiarity principle whereby the region is responsible for everything that it can do better than the central government and nothing that can be done more relevantly, because they are closer at hand, by local authorities (mainly municipalities and their groupings)”. Council of Europe, *Regionalization in Europe: evaluation and perspectives*, Proceedings, Geneva 3-5 June 1993, p.9.

²⁶⁵ Basti pensare al diverso significato giuridico, politico-istituzionale e amministrativo che il fattore regionale assume in ogni Stato membro dell'UE.

²⁶⁶ Cfr J. L., De Castro Ruano, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Bilbao, 1994; J. A. Fuentetaja Pastor, “La participación de las regiones en la elaboración y en la ejecución del Derecho europeo”, in *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n. 13, 2007, pp. 77-92. Cfr anche E. Linde Paniagua. “¿Europa de los Estados versus Europa de las regiones? La Unión y las Comunidades Europeas como organizaciones intraestatales”, in *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n. 13, 2007, pp. 13-22.

²⁶⁷ L'Atto unico europeo (AUE), firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 da nove Stati membri e il 28 febbraio 1986 dalla Danimarca, dall'Italia e dalla Grecia, costituisce la prima modifica sostanziale del trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE). L'AUE è entrato in vigore il 1° luglio 1987. La riforma dei fondi strutturali del 1988 prevede il rafforzamento delle politiche regionali attraverso: il raddoppio delle risorse destinate ai tre fondi; la Riforma della Politica agricola comune; la Riforma del bilancio comunitario. Il trattato di Maastricht (1992) riunisce

Per diverso tempo in seno all'UE il regionalismo è stato collegato con il problema delle minoranze etnico-linguistiche oppresse e sfruttate dal centralismo degli Stati nazionali. Si trattava evidentemente di minoranze collocate in regioni alla periferia del mondo capitalista, che soffrivano i mali del sottosviluppo. Questo genere di analisi è stato fortemente influenzato dalle teorie terzomondiste della dipendenza e del rapporto diseguale fra centro e periferia.

Robert Lafont ha parlato a tal proposito di una forma di colonialismo interno ai paesi dell'Europa occidentale come di quella pesante eredità lasciata dal colonialismo internazionale. In particolare in Gran Bretagna, in Francia e in Spagna le classi dominanti delle regioni più avanzate hanno ottenuto, secondo lo studioso occitano, la facoltà di esercitare il potere sull'intero paese. Tale potere è stato usato per sviluppare un modello di crescita economica basato sull'industrializzazione dei territori relegando le regioni periferiche a mere fonti di materie prime, forza lavoro e mercato di sbocco privilegiato per i propri prodotti. Queste regioni centrali, attraverso la loro supremazia economica e il loro ruolo di classi dirigenti, hanno esercitato il potere per influenzare le decisioni politiche a livello statale, mentre le popolazioni periferiche una volta perso il controllo sui loro

in una stessa entità che definisce Unione europea le tre Comunità (Euratom, CECA, CEE) e le cooperazioni politiche istituzionalizzate nei settori della politica estera, della difesa, della polizia e della giustizia. La CE subentra alla CEE. Inoltre, il trattato crea l'unione economica e monetaria, introduce nuove politiche comunitarie (istruzione, cultura, cooperazione allo sviluppo, coesione) e sviluppa le competenze del Parlamento europeo (procedura di codecisione). V. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_it.htm e http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_it.htm. Cfr anche tra la vasta bibliografia G. Viesti, F. Prota, *Le nuove politiche regionali ...cit* Bologna, 2004; M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, ...cit*; M. Bagarani, A. Bonetti, *Politiche regionali e Fondi Strutturali*, Catanzaro 2005; L. Resmini e A. Torre (a cura di), *Competitività territoriale: determinanti e politiche*, Milano 2011.

territori e sulle loro risorse sono state costrette a sviluppare un'economia altamente dipendente le cui caratteristiche sono determinate dalla domanda del centro. In ragione di questa analisi Lafont ha ribattezzato queste aree "colonie interne"²⁶⁸.

Esistono dunque comunità, etnie e perfino nazioni che hanno una dimensione territoriale regionale ma sono parte integrante di un'altra realtà statale. Quali sono i loro obiettivi?

Gli scopi spaziano dal riformismo autonomista al radicalismo separatista. I sociologi Melucci e Diani hanno definito queste realtà delle "Nazioni senza Stato"²⁶⁹ con riferimento particolare alla Scozia, al Quebec, all'Occitania e al Belgio.

Il riemergere dei fenomeni regionalisti negli anni settanta ha indubbiamente contribuito all'indebolimento delle istituzioni centraliste e all'affermazione sempre più diffusa di modelli di identificazione regionale.

Dagli anni ottanta inoltre, il regionalismo europeo ha cominciato a presentare nuovi caratteri: da quel decennio in poi non sono state più le regioni geograficamente e economicamente periferiche del continente ad impugnare la bandiera dell'autonomia istituzionale e dell'identità regionale. Sono state, invece, le regioni ricche a far "esplodere" il problema delle nazionalità all'interno degli Stati unitari, e sono esse che tutt'oggi lo tengono vivo e lo pongono all'ordine del giorno in seno

²⁶⁸ R. Lafont, *La revolución regionalista*, Barcellona, 1971.

²⁶⁹ A. Melucci, M. Diani, *Nazioni senza stato: i movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Torino, 1983. Cfr anche tra la vasta bibliografia esistente M. Keating, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford 2001; M. Keating, *Nations against the ...*, cit.; J. W. Friend, *Stateless Nations: Western European regional nationalisms and the old nations*, New York, 2012.

all'Unione Europea. Le Fiandre ad esempio, hanno conosciuto uno sviluppo straordinario grazie al modello economico delle medie e piccole imprese in contrasto con l'impoverimento della Vallonia colpita dalla crisi delle miniere. Oggi, i fiamminghi sono particolarmente orgogliosi della propria distinta identità la cui proiezione esterna si concretizza nella richiesta di sempre maggiori poteri all'interno dello Stato Belga. Come abbiamo visto (Cfr Par. 2.3.4), la Scozia da regione agricola e depressa è diventata una realtà economica dinamica e competitiva grazie alla scoperta avvenuta negli anni settanta dei giacimenti di gas e petrolio nel Mar del Nord. Naturalmente questo è accaduto anche in conseguenza degli importanti investimenti che inglesi e stranieri hanno compiuto nel paese nel corso degli anni, e ciò ha rafforzato le pretese di un nazionalismo che oggi fa pesare a Londra la sua volontà di indipendenza, fondata su un'identità antica di molti secoli.

Noti casi di movimenti regionalisti sono nati in regioni ricche e sviluppate basti pensare ai Paesi Baschi e alla Catalogna.

Le regioni hanno inoltre accresciuto il proprio peso in Europa stringendo rapporti tra di loro e realizzando una rete multiforme di cooperazioni dando vita alla cosiddetta "integrazione orizzontale". Hanno creato poi organismi di rappresentanza e di difesa dei propri interessi dapprima nei confronti degli Stati, poi all'interno dell'UE. Infine, hanno cercato di conseguire la cosiddetta "integrazione verticale" ottenendo dall'UE il riconoscimento di una rappresentanza istituzionale.

Esistono vere e proprie associazioni di cooperazione interregionale come la comunità di lavoro delle Alpi centrali, l'ARGE Alp, nata nel 1972 che riunisce oggi 10 regioni italiane, austriache, svizzere e tedesche. Nel 1983 è stata fondata la comunità di lavoro dei Pirenei, CPT, dove gli interessi economici sono stati saldati attorno alla contiguità di lingua, l'occitanico e il catalano, e di cultura. L'aspetto interessante di questa comunità risiede nel fatto che ne fanno parte sette regioni e uno stato sovrano: Catalogna, Aragona, Navarra e Paese Basco per la Spagna; Aquitania, Pirenei centrali e Linguadoca-Rossiglione per la Francia; e il principato di Andorra.

Una simile ricostruzione non può non tenere conto del ruolo fondamentale svolto dall'Assemblea delle Regioni d'Europa, (*Assembly of European Region, AER*) che costituisce un luogo di cooperazione e di confronto privilegiato per le regioni. L'AER ha preso parte attiva alla fase di preparazione del Trattato di Maastricht e, dalla sua fondazione, esercita un ruolo propulsivo in rappresentanza degli interessi regionali nell'UE.

L'Assemblea delle Regioni d'Europa è un'organizzazione creata nel 1985 con headquarter a Strasburgo e altri uffici delocalizzati a Bruxelles. È il più grande network di regioni in tutta Europa che unisce 230 regioni di 35 paesi e 15 organizzazioni interregionali. L'AER è la voce politica dei suoi membri e rappresenta un forum per la cooperazione interregionale in collegamento con gli Stati Membri e le Istituzioni Europee²⁷⁰.

270 Si veda il sito ufficiale dell'AEN: <http://www.aer.eu/home.html>.

L'AER ha contribuito in maniera decisiva nel 1988 all'istituzione del Consiglio Consultivo degli enti regionali e locali, il predecessore del Comitato delle Regioni. Nel 1995 l'Assemblea ha lanciato un'importante campagna per promuovere il regionalismo in Europa. L'esito di questa iniziativa si è concretizzato nell'adozione da parte di 300 regioni della "Dichiarazione sul Regionalismo in Europa"²⁷¹ (*Declaration on Regionalism in Europe*).

La Dichiarazione porta la firma di due personaggi storici che si sono a lungo battuti nei rispettivi paesi per vedere riconosciuta l'identità delle popolazioni da loro rappresentate: Jordi Pujol i Soley (Presidente dell'Assemblea delle Regioni d'Europa dal 1992 al 1996 e Presidente della *Generalitat de Catalunya*) e Van den Brande (Presidente dell'Assemblea delle Regioni d'Europa dal 1996 al 2000 e Ministro-Presidente delle Fiandre).

Nel Preambolo si ribadisce in primo luogo l'eterogeneità del concetto di regione che assume un significato diverso all'interno degli Stati membri dell'UE. Si riconosce infatti che " le regioni hanno degli Statuti differenti, funzione della storia, della cultura e dei principi costituzionali che caratterizzano l'organizzazione territoriale di ciascuno Stato. E' nel rigoroso rispetto di tale diversità che la presente Dichiarazione comune traduce le aspirazioni delle Regioni a nuovi progressi nell'ambito della regionalizzazione, nel contesto del quadro istituzionale del loro Paese, che si tratti di una struttura federale, di autonomia o di potere politico decentralizzato". Naturalmente data la

²⁷¹ All'interno di questo percorso teso a promuovere un riconoscimento istituzionale in seno all'Ue per le regioni si ricorda la Carta Comunitaria della Regionalizzazione approvata dal Parlamento Europeo nel 1988 e la Carta Europea dell'Autonomia Regionale del Consiglio d'Europa del 1996.

natura giuridica dell'atto viene ribadito che la “Dichiarazione non dovrà essere considerata un testo vincolante per le Regioni qualunque sia il loro sistema istituzionale”. Viene poi valorizzata l'importante funzione svolta dalle Regioni che “costituiscono un elemento essenziale e insostituibile della costruzione europea e del processo d'integrazione europea”.

Nel testo del Preambolo sono individuate accanto alle Regioni “create in qualità di distretti amministrativi che esercitano dei poteri assegnati loro dallo Stato” quelle regioni che raggruppano comunità, etnie e vere e proprie nazioni. Viene in tal modo riconosciuta accanto alla dimensione amministrativa una più ampia dimensione storico-culturale e politica che caratterizza alcuni territori degli Stati dell'Europa. Si riconosce infatti che “attraverso i legami storici, linguistici, culturali, sociali, economici e geografici i diversi popoli si identificano sempre più alla loro Regione, la cui molteplicità costituisce una ricchezza inestinguibile”.

Il rapporto tra i diversi livelli di governo - Regioni, Stato e Ue – deve essere teso al massimo grado di cooperazione e integrazione possibile tenuto conto che le Regioni costituiscono quell’“elemento indispensabile della democrazia, della decentralizzazione e dell'autodeterminazione” in grado, attraverso la predisposizione di appropriate politiche regionali, “di risolvere in modo ottimale i problemi economici e sociali che vengono a crearsi”.

La Dichiarazione consta di 13 articoli così sviluppati:

- Articolo 1 “Definizione e concetto di Regione”
- Articolo 2 “Organizzazione istituzionale delle Regioni”

- Articolo 3 “Competenze”
- Articolo 4 “Finanziamento delle Regioni”
- Articolo 5 “Le risorse finanziarie delle Regioni”
- Articolo 6 “Compensazione finanziaria interregionale”
- Articolo 7 “Partecipazione agli organi centrali dello Stato”
- Articolo 8 “Lo Stato e le Regioni”
- Articolo 9 “Le Regioni e gli enti locali”
- Articolo 10 “La Regione e le relazioni internazionali”
- Articolo 11 “Le Regioni e la cooperazione transfrontaliera”
- Articolo 12 “Le Regioni e l’Unione Europea”
- Articolo 13 “Conclusioni”

L’articolo 1 definisce la Regione “Ente Pubblico Territoriale di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato, dotato di autogoverno politico”. Tralasciando gli articoli che interessano più direttamente le competenze, le funzioni, le risorse a disposizione, i rapporti con lo Stato e con gli altri enti territoriali, le disposizioni che ai fini del presente lavoro di ricerca meritano di essere richiamate sono quella relative ai rapporti con l’Unione Europea e le Conclusioni che racchiudo gli obiettivi che l’AER si prefigge di raggiungere.

Si riconosce il ruolo delle Regioni “quali soggetti attivi delle politiche dell’UE” la cui voce sarà ascoltata nell’organo a composizione regionale” dell’UE (art. 12.1). Oltre alla previsione di poter istituire uffici di rappresentanza presso l’Ue (art. 12.2), viene riconosciuto alla Regione il diritto di partecipare alle “prese di posizione dello Stato” quando una materia interessi anche la

Regione (art. 12.3). Nel caso in cui una competenza riguardi esclusivamente la Regione o influisca in modo particolare su i suoi interessi, lo Stato non si potrà discostare dalla posizione della Regione e ad ogni modo è tenuto a motivare le ragioni della divergenza (art. 12.4). Le Regioni applicano la normativa comunitaria (art. 12.5), gestiscono direttamente i fondi che rientrano nelle loro competenze (art. 12.6) e possono concludere convenzioni destinate ad applicare la normativa comunitaria (art. 12.7). Infine, è prevista la fissazione di meccanismi di raccordo tra il Parlamento Europeo e i parlamenti regionali (art. 12.9) insieme alla possibilità per le Regioni di adire la Corte di Giustizia dell'Ue "nel caso in cui un intervento amministrativo degli organi comunitari pregiudichi le loro competenze o leda i loro interessi" (art. 12.8). È forse questa la disposizione più rilevante ai fini del progetto teso ad ottenere l'istituzionalizzazione delle Regioni assieme ad un loro pieno riconoscimento in seno all'Ue in qualità di legittimi rappresentanti degli interessi delle popolazioni radicate sul proprio territorio. Tale ultima previsione troverà il suo corollario nel trattato di Lisbona del 2007, che riconoscerà al Comitato delle Regioni la facoltà di adire la Corte di Giustizia qualora ritenesse violate le proprie prerogative o il principio di sussidiarietà.

Scopo dichiarato dell'Assemblea delle Regioni con l'adozione di questo atto è quello di "promuovere e rafforzare il regionalismo in Europa", la cooperazione interregionale, la decentralizzazione, nonché sostenere e sviluppare l'"identità regionale".

Risulta opportuno a questo punto ripercorrere brevemente la storia della Comunità Europea (e poi dell'Unione Europea) in tema di politica regionale per poter individuare le tappe principali di questo percorso sino all'istituzionalizzazione delle Regioni e all'attuale programmazione per la coesione e lo sviluppo regionale.

Come noto, nel 1951 nasce la CECA²⁷² (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) seguita a pochi anni di distanza dalla firma nel marzo del 1957 del Trattato di Roma che istituisce la CEE (Comunità economica europea) e l'Euratom²⁷³ (la Comunità europea per l'energia atomica).

Nel preambolo del Trattato di Roma si afferma che gli Stati membri “sono ansiosi di rafforzare la coesione delle loro economie e di assicurare il loro sviluppo armonioso attraverso la riduzione delle differenze esistenti tra le varie regioni e dell'arretratezza di quelle meno favorite”. Viene subito posto il problema delle aree più deboli di cui però se ne dovranno far carico gli Stati. Il Trattato di Roma dunque non prevede politiche di sviluppo regionale, ma solo meccanismi di solidarietà sotto forma di due Fondi strutturali: il Fondo Sociale Europeo e il Fondo Europeo Agricolo di orientamento e di Garanzia (FEAOG).

La dimensione intergovernativa caratterizza ancora questa prima fase del processo comunitario, dove gli Stati sono i protagonisti e la

²⁷² La Ceca aveva la principale finalità di creare tra i paesi membri un'interdipendenza nel settore del carbone e dell'acciaio per evitare che un paese potesse mobilitare le proprie forze armate all'insaputa degli altri. Questo progetto ha contribuito a superare il clima di sfiducia e tensione successivo al secondo conflitto mondiale. Il trattato CECA è giunto a scadenza nel 2002.

²⁷³ La Principale novità introdotta con il Trattato di Roma riguarda l'estensione dell'integrazione europea alla cooperazione economica generale.

regionalizzazione amministrativa è ancora molto lontana dall'essere realizzata.²⁷⁴

Solo la Banca europea degli investimenti (BEI) è tra le istituzioni che svolgono un ruolo in questo ambito ma in modo limitato, ad esempio finanziando prestiti per la costruzione del Mezzogiorno d'Italia.

Una prima svolta si registra a partire dai primi anni settanta.

Difatti, è nel 1973 che si compie il primo allargamento della Cee con l'ingresso di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, e, simultaneamente, si registra una grossa crisi economica internazionale. Da allora le risorse della Commissione per la politica regionale nonché i suoi poteri e competenze aumenteranno progressivamente.

Nel 1975 viene costituito il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), che rappresenta un primo passo importante per la presa di coscienza da parte della Comunità europea nella risoluzione delle problematiche regionali. La dotazione finanziaria al principio è limitata poiché i finanziamenti sono distribuiti tra i paesi membri in base alle quote nazionali assegnate dal Consiglio dei Ministri, senza essere indirizzati direttamente verso le regioni che ne abbisognano. Il sistema viene poi perfezionato nel 1984, con l'introduzione del metodo delle "forcelle" che vengono calcolate sulla base degli squilibri regionali. Le risorse finanziarie dedicate al

²⁷⁴ Basti pensare solo per fare un esempio all'Italia che al momento della nascita della Cee contava solo 4 regioni a statuto speciale operative (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta). Il Friuli-Venezia Giulia nasceva solo all'inizio degli anni '60 e le 15 regioni ordinarie, sebbene previste nella Costituzione, sono rimaste lettera morta per un ventennio divenendo realtà solo nel 1970.

fondo aumentano di 10 volte tra il 1957-87 e nello stesso periodo di tempo la voce del bilancio comunitario destinato allo sviluppo regionale passa dal 4,8 al 9,1%.

Un importante segnale arriva poi dall'approvazione della "Dichiarazione di Bordeaux" del 1978: il Consiglio afferma solennemente che "Il cammino verso l'Europa passa necessariamente per le Regioni".

Come a voler sottolineare che la costruzione europea non solo potrà beneficiare dell'articolazione regionale interna agli Stati ma se ne farà promotrice, in un'ottica che vede europeizzazione e regionalizzazione come due parti fondamentali di un stesso processo.

L'ingresso nella Cee della Grecia nel 1981 e della Spagna e del Portogallo nel 1986, in una delicata fase di passaggio alla democrazia e con forme più o meno marcate di regionalizzazione, determina un acutizzarsi delle disparità regionali esistenti tra i paesi membri.

Si comincia ad intuire - soprattutto al fine di una buona riuscita della realizzazione del Mercato Unico - che bisogna intervenire con una politica regionale forte per ridurre gli squilibri regionali. Sulla cartina dell'Europa unita appare una "banana blu" che da Londra a Milano passando per Parigi segna la divisione in due grandi gruppi di regioni: quelle centrali e ricche comprese in questa fascia e quelle periferiche, meno ricche e sviluppate.

Un nuovo corso ha inizio già nel 1982 con il rilancio del processo di integrazione europea che riceve un ulteriore impulso nel 1984 con la

sottoscrizione di una Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che esprime per la prima volta l'auspicio di una più stretta collaborazione con le autorità regionali e locali nell'elaborazione di programmi di sviluppo all'interno della Comunità²⁷⁵.

Il 1985 segna un anno importante per la politica regionale comunitaria: Jacques Delors ²⁷⁶ diviene presidente della Commissione Europea.

Su suo impulso si giunge all'adozione dell'Atto Unico nel 1986 (entrato in vigore il 1° luglio 1987), che segna formalmente il superamento dell'idea di comunità intesa semplicemente come area di libero scambio. Viene aggiunto un titolo dedicato alla coesione economica e sociale e viene affermato che la comunità “ mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”. Lungo questa direttrice si inserisce la creazione del Consiglio Consultivo degli enti regionali e locali nel 1988²⁷⁷ che conta 42 membri titolari di un mandato elettivo a livello regionale il cui obiettivo è quello di dar voce agli interessi regionali e locali.

²⁷⁵ L. Falchetti, A. Di Capua, *Viaggio nel Parlamento Europeo/5 Il principio di sussidiarietà e la regionalizzazione dell'Unione Europea*, primapaginamolise.it, 2 Novembre 2009.

²⁷⁶ Jacques Delors è stato Presidente della Commissione europea dal 1985 al 1995 ed è stato il primo a ricoprire l'incarico per tre mandati. Durante il suo mandato di Presidente della Commissione ha posto le basi per l'introduzione del mercato unico dell'Unione europea, entrato in vigore nel gennaio 1993. Nel quadro di questo programma ha promosso lo sviluppo di una politica di coesione per le regioni d'Europa. Nel 1996 Delors ha fondato il gruppo di discussione parigino Notre Europe e ne ricopre tuttora il ruolo di presidente. Nel 2010 Delors ha sostenuto la nuova iniziativa del Gruppo Spinelli, fondato per consolidare il processo di conversione al federalismo dell'Unione europea (UE).

²⁷⁷ Il Consiglio consultivo degli enti locali e regionali è il diretto predecessore del Comitato delle Regioni. Per tracciare le origini del CdR tuttavia bisogna andare indietro nel tempo, precisamente fino al 9 maggio del 1960, quando l'Assemblea parlamentare europea, precursore dell'attuale Parlamento Europeo, aveva proposto la creazione di un comitato consultivo per le economie regionali.

Comincia dunque a prendere forma l'idea che sia necessario in ambito europeo un organo consultivo, composto dai rappresentanti degli enti locali e regionali.

Alla vigilia della conferenza di Maastricht del 1991 le tre istituzioni europee emettono la "Carta Comunitaria della Regionalizzazione" (*Communitarian Charter of Regionalization*) con lo scopo di incoraggiare l'istituzionalizzazione delle Regioni da parte degli stati membri. La Carta riconosce la legittima aspirazione delle popolazioni che occupano un dato territorio a preservare la propria specificità e a promuoverla con la finalità di stimolare un processo culturale, sociale ed economico²⁷⁸.

Con essa vengono fissate alcune linee generali e si dà avvio alla conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa, riunitasi in più occasioni nel corso del successivo decennio.

Nonostante la natura consultiva del Consiglio e il carattere non vincolante della Carta, simili azioni si sono poste come premessa fondamentale in un percorso dove "la regionalizzazione rappresenta un importante fattore di democratizzazione ed elemento di valorizzazione delle specificità culturali"²⁷⁹ (Risoluzione del Parlamento Europeo del 1988)

²⁷⁸ La Carta Comunitaria della Regionalizzazione" definisce la regione come "a territory formed from geographically point of view, a net unit or a similar group of territories characterized by continuity, in which people have some common elements and wants to keep the specificity thus resulted and to develop it in order to stimulate the cultural, social and economic process". In the administrative hierarchy, the region is in a position immediately below the central administration. Cfr A. L. Scutariu, "Aspects regarding the interconnection of regional science with regional development", in *The USV Annals of Economics and Public Administration*, Vol. 12, 1(15), 2012.

²⁷⁹ M. Caciagli, "Integrazione Europea e identità regionali", in *CIRES, Italian Research Centre for European Studies*, WP1/2001, p.24.
<http://www.cires.unifi.it/upload/sub/PUBBLICAZIONI/WP/Caciagli.PDF>

Se le regioni non vedono ancora assegnato loro lo status di istituzioni a livello europeo, indubbiamente il passo è breve.

L'Atto Unico Europeo pone la necessaria premessa per la riforma dei Fondi strutturali e prevede in sostanza alcuni punti per il rafforzamento delle politiche regionali attraverso: il raddoppio delle risorse destinate ai tre fondi, la riforma della politica agricola comune e la riforma del bilancio comunitario.

La riforma stabilisce inoltre 4 principi guida per l'azione dei Fondi Strutturali:

- i) La concentrazione dei fondi su obiettivi e regioni;
- ii) Il partenariato tra la Commissione, gli Stati membri e le autorità regionali al fine di pianificare, implementare e monitorare l'uso dei fondi;
- iii) La programmazione di misure;
- iv) Il principio di addizionalità²⁸⁰ dei contributi comunitari.

Nel 1992 con il trattato di Maastricht sull'Unione europea²⁸¹ le Regioni assumono infine un ruolo istituzionale a livello europeo.

²⁸⁰ "L'addizionalità è il principio costitutivo della *corresponsabilità* dell'Unione e degli Stati in relazione a specifici programmi di sviluppo. In base alla logica attuale che struttura i vari fondi non è infatti sufficiente che uno stato riconosca un obiettivo di sviluppo come un "buon obiettivo", occorre che esso si *impegni finanziariamente* nel perseguimento di quell'obiettivo aggiungendo alle risorse finanziarie dell'Unione risorse proprie. Il principio dell'addizionalità apparentemente sembra un mero principio tecnico, in realtà trasforma una *redistribuzione passiva* di risorse finanziarie in un *processo di redistribuzione attivo*. F. Vinci, *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Milano 2013, p. 41. Cfr M. Varotto (A cura di), *Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali*, Milano 2010.

²⁸¹ Tra la vastissima bibliografia cfr anche A. Converti, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Macerata, 2005; M. R. Saulle, *Il Trattato di Maastricht*, Napoli 1995. Per una disamina critica del processo di integrazione europea da Maastricht a oggi vedi R. De Mattei, *L'Euro contro l'Europa. Vent'anni dopo il Trattato di Maastricht (1992-2012)*, Chieti 2012.

La maggiore novità introdotta a Maastricht è rappresentata dalla istituzione del Comitato delle Regioni composto da rappresentanti delle istituzioni regionali e degli enti locali. Tale organo ha un ruolo consultivo ma i suoi pareri hanno notevole influenza sulle proposte formulate dalla Commissione.

In secondo luogo, viene codificato un principio fondamentale per il successivo sviluppo del processo di regionalizzazione: il principio di sussidiarietà. (art. 3 Ter Trattato di Lisbona. Cfr Par. 1.1)

A Maastricht vengono inoltre modificati i requisiti dei componenti del Consiglio, per cui da quel momento i governi non possono più monopolizzare la rappresentanza degli interessi nell'UE. La revisione dell'art. 146 del Trattato dell'Unione autorizza infatti gli Stati membri a delegare il loro voto anche a rappresentanti di enti sub-statali. I rappresentanti delle regioni possono partecipare al Consiglio dei ministri nelle questioni di interesse regionale o di loro esclusiva competenza tuttavia con un forte limite: possono far partecipare loro rappresentanti solo le regioni che hanno una piena potestà legislativa. Tale ultima modifica (già peraltro auspicata dall'AER nella Dichiarazione sul Regionalismo in Europa) è stata introdotta per formalizzare la prassi invalsa in alcuni Stati membri - Germania, Belgio e Austria - di farsi rappresentare in seno al Consiglio da esponenti dei governi locali in caso di discussioni su questioni di loro particolare interesse.

Il suo riconoscimento è di fondamentale importanza sotto il profilo della regionalizzazione all'interno della Comunità che pone in tal modo

un considerevole incentivo anche se limitatamente a quelle regioni facenti parte di realtà strettamente federali.

Viene stabilito poi l'obbligo per la Commissione di sottoporre al Consiglio e al Parlamento un rapporto sullo stato d'avanzamento dei lavori e i progressi compiuti per raggiungere la coesione economica e sociale ogni tre anni e creato il Fondo di coesione per finanziare nei paesi più poveri dell'UE interventi diretti ad incidere sull'ambiente e le reti di trasporto europee.

Inoltre, il dettato di Maastricht promuove l'omogeneizzazione degli istituti sub-statali - ovvero il loro sviluppo se ancora deboli - e la loro creazione laddove ancora non esistano.

In questa fase del processo di integrazione europea si comprende dunque che non vi è convergenza automatica fra regioni e che i costi legati al processo di integrazione e all'adozione di una moneta unica possono ripartirsi in maniera marcatamente asimmetrica potendo colpire in particolare le regioni in ritardo di sviluppo.

L'unica risposta plausibile è quindi rappresentata da un'attiva politica regionale europea.

E così che il ruolo svolto dalla politica di coesione comunitaria aumenta sempre più parallelamente all'impegno finanziario: ad esempio fra il 1989 e il 1999 le risorse passano dallo 0,27 allo 0,46% del PIL dell'Unione.

Nel 1993 i fondi strutturali previsti sono tre: Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE); e la sezione orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG-Orientamento). Il periodo di programmazione 1994-99

rappresenta una svolta per la politica a sostegno della coesione con un impegno finanziario comunitario di dimensioni significative. I Fondi Strutturali e di coesione arrivano a rappresentare congiuntamente oltre un terzo del bilancio delle politiche della Comunità. Gli obiettivi di questo ambizioso programma sono sei:

- Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo;
- Obiettivo 2: riconvertire le regioni gravemente colpite dal declino industriale;
- Obiettivo 3: combattere la disoccupazione di lunga durata, facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone che rischiano di essere escluse dal mercato del lavoro;
- Obiettivo 4: agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici alle trasformazioni industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione;
- Obiettivo 5a: accelerare l'adeguamento delle strutture agricole nel quadro della riforma della politica agricola comune e facilitare le misure di adeguamento delle strutture della pesca nell'ambito della revisione della politica comune della pesca;
- Obiettivo 5b: agevolare lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali;
- Obiettivo 6: promuovere lo sviluppo delle regioni a scarsissima densità di popolazione. (Tale obiettivo in particolare nasce a seguito dell'Atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia).

Nel corso del periodo 1994-99, i finanziamenti comunitari in Portogallo ammontano al 3,3% del PIL, in Grecia al 3,5% e in Irlanda al 2,4% (tre paesi le cui regioni rientrano tutte nell'Obiettivo 1).

Negli altri Stati membri in cui si trovano regioni dell'Obiettivo 1, la percentuale ha oscillato tra lo 0,2% (Germania) e l'1,5% (Spagna) del PIL. Il sostegno comunitario agli investimenti è risultato addirittura più ampio, rappresentando quasi il 15% del totale degli investimenti in Grecia, circa il 14% in Portogallo, il 10% in Irlanda e il 6% in Spagna. Ne consegue che, in mancanza dei trasferimenti comunitari, la crescita economica, cui gli investimenti contribuiscono in misura rilevante, sarebbe stata minore nei paesi beneficiari del Fondo di coesione²⁸².

La strategia di Lisbona del 2000 stabilisce un nuovo obiettivo strategico per il decennio successivo: “diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggior coesione sociale²⁸³”.

²⁸² MEF, Ragioneria Generale dello Stato, *Le politiche di coesione, programmazione 1994-1999*. <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/RGS-EUROPA/Le-politic/PROGRAMMAZIONE-1994-1999.html>

²⁸³ Il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 entra in vigore il 1° dicembre 2009 con l’obiettivo di rendere l’UE più democratica, efficiente e preparata per affrontare i problemi di portata mondiale, come il cambiamento climatico, parlando con un’unica voce. Per raggiungere simili scopi vengono introdotte alcune novità: viene dotato di maggiori poteri il Parlamento europeo; vengono modificate le procedure di voto del Consiglio e dato più spazio all’iniziativa dei cittadini (Il diritto d’iniziativa dei cittadini europei consente ad un milione di cittadini europei di prendere direttamente parte all’elaborazione delle politiche dell’UE, invitando la Commissione europea a presentare una proposta legislativa). Vengono inoltre previsti: un presidente permanente del Consiglio europeo, un alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e un servizio diplomatico dell’UE. Il trattato di Lisbona definisce chiaramente: le competenze dell’UE le competenze dei paesi membri le competenze condivise. Per ulteriori approfondimenti. V. il sito europeo dedicato al Trattato di Lisbona http://europa.eu/lisbon_treaty/index_it.htm. Cfr tra la vasta bibliografia P. Bilancia, M. D’Amico (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano 2009 e G. Pasquali, *Le novità del Trattato di Lisbona*, Roma 2010.

I fondi comunitari per il 2000-2006 sono quattro: FSE, il Fondo sociale europeo, FESR, il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, FEAOG, il Fondo europeo per l'agricoltura, orientamento e garanzia e SFOP, lo Strumento finanziario di orientamento per la pesca.

Il FESR è il fondo comunitario nato per promuovere la coesione economica e sociale attraverso la correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione europea, come si legge nel Trattato di Amsterdam (articolo 160). Nella programmazione per il periodo 2000-2006, il FESR contribuisce a:

- conseguire gli obiettivi 1 e 2;
- finanziare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
- sviluppare, economicamente e socialmente, le città e le zone suburbane in crisi.

Il compito principale del FESR nel rispetto della strategia di sviluppo sostenibile, è quello di contribuire a ridurre: il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni europee e il ritardo delle regioni europee più svantaggiate, comprese le zone rurali.

Nel periodo di programmazione 2000-2006 gli interventi dei fondi strutturali si concentrano su 3 obiettivi²⁸⁴ principali (i primi di carattere territoriale il terzo di carattere settoriale)

- obiettivo 1: promuove lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo;

²⁸⁴ Un esempio dello sforzo di concentrazione per rendere più efficaci le misure è dato dalla riduzione degli obiettivi prioritari, che passano da sei della programmazione 1994-1999 a tre.

- obiettivo 2: sostiene la riconversione economica e sociale delle zone che devono affrontare problemi strutturali;

- obiettivo 3: si concentra sull'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche nazionali ed europee in materia di occupazione, istruzione e formazione.

La politica regionale dell'UE nel periodo 2007-2013 che ormai si appresta ad esaurirsi ha fissato due principali obiettivi:

- Obiettivo 1: aiutare ciascuna regione a realizzare le sue piene potenzialità e migliorare la competitività e l'occupazione a livello regionale investendo nei settori con un elevato potenziale di crescita;

- Obiettivo 2: innalzare nel più breve tempo possibile il tenore di vita nei paesi che hanno aderito all'UE dal 2004, allineandolo alla media europea.

Le cause della disparità tra le diverse regioni sono state individuate principalmente negli svantaggi preesistenti dovuti all'isolamento geografico, nei mutamenti sociali ed economici più recenti, nel lascito degli ex sistemi economici a pianificazione centralizzata e in una combinazione di questi fattori.

L'impatto di questi handicap si manifesta spesso in emarginazione sociale, in scarsa qualità dell'istruzione, in un tasso più elevato di disoccupazione e nell'assenza di adeguate infrastrutture.

I fondi regionali per il periodo 2007-13, pari a circa 350 miliardi di euro, rappresentano oltre un terzo del bilancio dell'UE e sono:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) infrastrutture generali, innovazione e investimenti;

- il Fondo sociale europeo (FSE) progetti di formazione professionale, altri tipi di sostegno all'occupazione e programmi per la creazione di posti di lavoro;
- il Fondo di coesione progetti ambientali e per le infrastrutture dei trasporti e sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili; questi finanziamenti sono riservati ai 15 paesi il cui tenore di vita è inferiore al 90% della media dell'UE (i 12 membri più recenti più Portogallo, Grecia e Spagna).

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona e il rilancio della nuova strategia europea per il 2020 introducono una terza dimensione della politica regionale: la coesione territoriale (dopo che l'atto Unico Europeo aveva introdotto la coesione economica e sociale).

Gli aspetti principali di questa strategia possono essere sintetizzati in quattro punti fondamentali:

- sfruttare pienamente i punti di forza di ogni territorio per uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dell'Unione Europea nel suo insieme;
- gestire la concentrazione: le città incrementano innovazione e produttività ma allo stesso tempo anche inquinamento ed emarginazione sociale;
- collegare meglio i territori per consentire alle persone di poter vivere dove desiderano e avere accesso a servizi pubblici, trasporti efficienti, reti di energia affidabili e Internet a banda larga;
- sviluppare nuove forme di cooperazione tra paesi e regioni in un'ottica transfrontaliera per la risoluzione di quelle problematiche la cui natura e dimensione eccedono l'ambito puramente statale.

Per il periodo 2007-2013, l'obiettivo della cooperazione territoriale europea (prima iniziativa INTERREG) copre tre tipi di programmi:

- cooperazione transfrontaliera all'interno dei confini UE per un contributo di 5.6 miliardi di euro;
- 13 programmi di cooperazione transnazionale che coprono vaste aree di cooperazione come il Mar Baltico e le regioni Alpine e Mediterranee per cui sono stati stanziati 1.8 miliardi di euro;
- Il programma di cooperazione interregionale assieme con tre programmi di collegamento (Urbact II, Interact II e ESPON), rivolti a tutti i paesi Membri per lo scambio di informazioni ed esperienze tra enti regionali e locali di diversi paesi (445 milioni di euro).

All'interno della politica di coesione territoriale dell'UE ha poi preso forma negli ultimi anni la strategia europea per le Macro-regioni che proietta in una dimensione transfrontaliera la cooperazione interregionale elevandola a forma di cooperazione europea.

Il concetto di Macro-regione, è stato definito dalla Commissione europea come "un'area che include territori appartenenti a un numero di paesi e regioni differenti, accomunati dal possedere uno o più comuni caratteristiche o dal dover affrontare comuni problematiche". Le macro-regioni sono comunità che non godono di uno status d'indipendenza politica né di proprie istituzioni e non si sovrappongono ad altre identità regionali o nazionali esistenti. Le frontiere fisiche di queste regioni possono variare in base al tipo di problematiche esistenti al livello macro-regionale. Alcune di queste possono ad esempio sovrapporsi per cui una regione può essere parte di una o più macro-regioni contemporaneamente.

Il modello da cui è partita la definizione di un simile approccio è stato offerto dalla strategia per il Mar Baltico lanciata nel giugno 2009 dalla Commissione europea, e fatta propria dal Consiglio nell'ottobre dello stesso anno. Lo scopo della strategia definita per i paesi del Mar Baltico (circondato da otto Stati membri dell'UE e dalla Russia) è quello di coordinare le azioni degli Stati, delle regioni, dell'UE, delle organizzazioni pan-Baltiche, delle istituzioni finanziarie e delle ONG, per uno sviluppo sostenibile ed equilibrato della regione. I quattro pilastri della strategia sono tesi a rendere questa parte di Europa più: sostenibile dal punto di vista ambientale, prospera, accessibile e in grado di attirare risorse e capitali, sicura e protetta. L'idea di formulare un'apposita strategia per la regione risale al 2004, quando l'Unione arriva a contare 25 paesi membri per un totale di 380 milioni e 800 mila abitanti. Da quando cioè otto dei nove paesi rivieraschi del Mar Baltico sono divenuti membri dell'UE.

Il concetto di Macro-regione è nato dunque da un'iniziativa dei paesi dell'area Baltica. Sono stati i governi nazionali e un intergruppo di europarlamentari dei paesi baltici a proporre al Consiglio europeo e alla Commissione europea una nuova strategia per lo sviluppo dell'area.

L'aspetto che merita di essere evidenziato è che non sono stati approntati nuovi fondi né create nuove legislazioni o istituzioni ad hoc. Sono stati sperimentati nuovi metodi di lavoro ed efficienti reti di collegamento e sono state varate iniziative di successo ripetibili per altre Macro-regioni europee attraverso la razionalizzazione delle risorse finanziarie ed umane.

Questa strategia rappresenta un'evoluzione dell'idea di politica regionale e governance multilivello segnando il tramonto di un approccio settoriale, che coinvolge in un dialogo aperto e concertato tutti gli attori nella gestione di uno specifico territorio: la Comunità, lo Stato, le autorità regionali e locali e la società civile. Il successo di questa nuova forma di cooperazione regionale transfrontaliera ha ispirato la predisposizione di strategie simili per altre macro aree, come per la regione del Danubio, e ha posto le premesse per l'individuazione di potenziali regioni di intervento come per esempio quella adriatica-ionica e mediterranea²⁸⁵.

Infine le proposte legislative per la politica di coesione nel periodo 2014-2020 si concentrano soprattutto sulla politica di coesione riformata che permetterà di mobilitare fino a 366,8 miliardi di euro rivolti alle regioni e alle città dell'UE e all'economia reale. È principalmente tramite questo strumento d'investimento che l'Unione realizzerà gli obiettivi della strategia Europa 2020: crescita e occupazione, lotta contro i cambiamenti climatici e riduzione della dipendenza energetica, della povertà e dell'esclusione sociale.

L'auspicio per il futuro per la politica regionale europea può essere sintetizzato in una recente un'affermazione di Jacques Delors, fervente sostenitore della costruzione europea, per cui la “politica regionale è soprattutto uno strumento di sviluppo, con un effetto di redistribuzione come valore aggiunto” e, all'interno di questo processo, deve trovare

²⁸⁵ Cfr C. Bassetti, A. Carteny, “European Macro-regional strategies and approaches: Baltic Sea and Danube experiences and the new perspective for Adriatic-Ionian cooperation”, in *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 3, No. 8, April 2012, pp. 61-68.

ancora più concreta applicazione il principio di sussidiarietà che resta “uno dei fondamentali principi filosofici comunitari”²⁸⁶.

4.2 Venti di indipendenza in Europa

Abbiamo visto che il processo di integrazione europea ha avviato un coinvolgimento sempre maggiore dei governi sub-statali nella realizzazione delle politiche e delle strategie comunitarie. Le Regioni, secondo quanto affermato nella “Dichiarazione sul Regionalismo in Europa”, costituiscono quell’“elemento indispensabile della democrazia, della decentralizzazione e dell’autodeterminazione” capaci “di risolvere in modo ottimale i problemi economici e sociali che vengono a crearsi”. Questo incentivo, che proviene dalle istituzioni europee, è volto a realizzare pienamente quella *multilevel governance* che da anni si fa strada in seno all’Ue nel tentativo di dotare di appropriate competenze e funzioni il terzo livello dell’architettura istituzionale europea: le Regioni. Naturalmente una simile tendenza è tesa a sostenere il massimo grado di decentralizzazione possibile sulla base dell’applicazione del principio di sussidiarietà, e ciò si realizza rigorosamente all’interno della cornice statale, giacché i singoli Stati Membri rimangono i protagonisti della scena europea.

Ma cosa accadrebbe se una nazione, giuridicamente inquadrata come un ente sub-statale all’interno di uno Stato membro dell’Ue, desse concreta attuazione all’ipotesi secessionista e divenisse un nuovo Stato indipendente?

²⁸⁶ Jacques Delors, Intervista a Panorama, autunno 2012, n. 43.

Questa ipotesi, che aprirebbe scenari inesplorati per l'Unione Europea, si potrebbe concretizzare nel caso di esito positivo del referendum per l'indipendenza della Scozia previsto per il prossimo 18 settembre.

Ad ogni modo, se gli scozzesi opteranno per l'indipendenza, il paese non si scinderà dal Regno Unito prima del 24 marzo 2016. La data è stata resa ufficiale da un annuncio del governo scozzese dello scorso 24 novembre, ed è giustificata dall'esistenza di tempi tecnici necessari per mettere fine all'unione che lega la Scozia da più di trecento anni con l'Inghilterra, il Galles e l'Irlanda del Nord.

Molti si chiedono quale fisionomia avrà la nuova Scozia indipendente e come si intendono affrontare le tante questioni e problematiche che il distacco dal Regno Unito comporterà per il paese nel caso di vittoria dei "si". A questi interrogativi Alex Salmond, *First Minister* scozzese e leader dello *Scottish National Party* – il partito di orientamento socialdemocratico che controlla Holyrood dal 2007 con un governo di minoranza e con la maggioranza assoluta dei seggi dal maggio del 2011²⁸⁷ - ha cercato di dare risposta presentando insieme al suo vice, Nicola Sturgeon, lo scorso 26 novembre a Glasgow un *Libro Bianco* di 649 pagine dal titolo *Scotland's future– Your Guide to an Independent Scotland* (Il futuro della Scozia: la vostra guida ad una Scozia indipendente).

²⁸⁷ Alle prime elezioni per il parlamento scozzese, lo SNP, con il 29% dei voti, divenne il principale partito di opposizione al Partito Laburista, che formò una coalizione con i Liberal democratici. Alle elezioni scozzesi del 2003, lo SNP scese al 21% dei voti, rimanendo comunque il maggiore partito di opposizione. Nel 2007 ha ottenuto 47 seggi su 129, contro i 46 seggi dei laburisti, che furono superati per la prima volta dopo mezzo secolo di predominio alle elezioni in Scozia. Lo SNP allora formò un governo di minoranza, guidato da Alex Salmond. Nel 2009 ha ottenuto 2 seggi al Parlamento europeo e nelle elezioni britanniche del 2010 ha riconfermato i propri 6 seggi.

Per Salmond il libro bianco “è il più completo progetto di un paese indipendente mai pubblicato, non soltanto per la Scozia ma per ogni paese che avrà questa prospettiva. Ma è più di questo, è un impegno e un prospetto per il tipo di paese che vogliamo diventare”²⁸⁸.

La guida ad una Scozia indipendente – disponibile in formato e-book sul sito internet del governo scozzese²⁸⁹ - consta di cinque parti. Dalla Parte 1 alla Parte 4 il libro Bianco è diviso in 10 capitoli (*Chapter 1 The Case for Independence, Chapter 2 Scotland's Finances, Chapter 3 Finance and The Economy, Chapter 4 Health, Wellbeing and Social Protection, Chapter 5 Education, Skills and Employment, Chapter 6 International Relations and Defense, Chapter 7 Justice, Security and Home Affairs, Chapter 8 Environment, Rural Scotland, Energy and Resources, Chapter 9 Culture, Communications and Digital, Chapter 10 Building a Modern Democracy*), e la Parte 5 è dedicata alle domande e risposte (Q&A). Seguono 5 Annex che sono parte integrante del Libro Bianco (*Annex A: Scotland's Constitutional Journey, Annex B: Main Devolved and Reserved Responsibilities, Annex C: Scotland's Public Finances, Annex D: Equality Considerations, Annex E: Other Scottish Government Publications on Constitutional Reform*).

Il voluminoso libro espone, con linguaggio volutamente semplice e attraverso l’ausilio di schemi grafici, le ragioni per cui la Scozia rivendica la propria indipendenza e che cosa accadrà nell’ipotesi di una vittoria dei “Si”.

²⁸⁸ C. Gallo, *Tv, moneta, difesa, tassi e pensioni Così la Scozia immagina l'indipendenza*, La stampa.it/esteri, 26/11/2013, <http://www.lastampa.it/2013/11/26/esteri/tv-moneta-difesa-tassi-e-pensioni-cos-la-scozia-immagina-lindipendenza-g2kpj32JABYvW9Rs8AI3bL/pagina.html>

²⁸⁹ <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/11/9348/0>

Si legge nel primo Capitolo, che un Parlamento Scozzese è stato ristabilito nel 1999 e da allora le responsabilità sul governo della Scozia sono state divise.

Il Parlamento Scozzese e il Governo Scozzese di Edimburgo sono responsabili in una serie di materie “devolute”, incluso il Servizio Sanitario Nazionale, l’educazione, la giustizia, i servizi sociali, le politiche sulle abitazioni, l’ambiente, l’agricoltura, la pesca e il trasporto.

Il Governo di Westminster – al momento formato da una coalizione di Conservatori e partiti Liberal Democratici – e il Parlamento di Westminster hanno responsabilità “riservate” che includono la difesa, gli affari esteri, la politica macroeconomica, il sistema del welfare, la regolamentazione finanziaria ed economica e molti aspetti della tassazione²⁹⁰.

Le tasse in particolare rappresentano uno dei “temi caldi” della campagna referendaria “Yes Scotland”. Si legge infatti che anche se le tasse riscosse dovrebbero essere destinate ad entrambi i governi, generalmente esse confluiscono direttamente nelle casse di Westminster.

Nelle pagine del Libro Bianco si afferma che una volta stabilita l’indipendenza, il Parlamento e il Governo Scozzese subentreranno a Westminster assumendo tutti i rimanenti poteri e le responsabilità che il

²⁹⁰ “*Since the Scottish Parliament was re-established in 1999, responsibility for governing Scotland has been split*”.

The Scottish Parliament and Scottish Government in Edinburgh are responsible for a range of "devolved" matters, including the National Health Service, education, justice, social services, housing, the environment, farming, fisheries and aspects of transport. The Westminster Government - currently a coalition of the Conservative and Liberal Democrat parties - and the Westminster Parliament have "reserved" responsibilities including defence, foreign affairs, macroeconomic policy, the welfare system, financial and business regulation and most aspects of taxation (see Annex B)”.

Parlamento del Regno Unito detiene in Scozia. Pertanto, le decisioni sulla politica economica, le relazioni internazionali, le spese e le priorità nella difesa, la sicurezza sociale, la tassazione e le altre spese pubbliche saranno prese dai governi Scozzesi responsabili per il popolo scozzese e non dai governi di Westminster²⁹¹.

Con la piena indipendenza sarà possibile secondo Salmond creare una Scozia più democratica, più prospera e più giusta.

Naturalmente, in una Scozia indipendente non vi sarebbe più ragione di mantenere 59 parlamentari scozzesi su 650 deputati della Camera dei Comuni, i poteri di Holyrood non sarebbero più poteri devoluti (*Scotland Act* del 1998 e del 2012) e Westminster non avrebbe più il potere di aggiungere o togliere funzioni e competenze al governo e al parlamento di Edimburgo. Al pari di ogni altro Stato la Scozia indipendente – che formalmente manterrebbe la Regina come capo dello Stato – potrebbe sottoscrivere accordi con altri paesi, negoziare trattati in nome e per conto della Scozia e naturalmente rappresentare la Scozia in tutti i consessi internazionali.

Questi due ultimi aspetti in particolare andrebbero - secondo Salmond e lo SNP - ad incidere direttamente sulla questione della appartenenza all'Unione Europea.

²⁹¹ "Taxes raised in Scotland pay for both governments, but our taxes generally go directly to Westminster[1]. Devolved services are largely funded by a "block grant" determined by Westminster[2].

Under independence, the Scottish Parliament and Scottish Government would take over all Westminster's remaining powers and responsibilities for Scotland. Decisions on economic policy, international relations, defence spending and priorities, social security benefits, taxation and other public spending would be made in Scotland by governments accountable to the Scottish people and not by Westminster governments we often do not support".

Nel Capitolo VI dedicato alle “Relazioni Internazionali e alla Difesa” si fa appello ad una specifica procedura per l’ottenimento della membership europea prevista dall’articolo 48 del Trattato sull’Unione Europea.

La situazione scozzese è definita nelle pagine del Libro Bianco “sui generis”. Non esiste infatti nessuna previsione all’interno dei Trattati che preveda una simile ipotesi, per cui attraverso un processo consensuale e costituzionalmente legale la volontà della maggioranza, che è stata determinata democraticamente in parte del territorio di uno stato membro, si esprima per dare vita a uno Stato indipendente.

L’articolo 49 del Trattato sull’Unione Europea provvede invece la base legale e definisce le procedure per un allargamento convenzionale, nel caso in cui il paese candidato che desidera ottenere la membership si trovi fuori dall’UE²⁹². Questo, a parere degli indipendentisti, non è il caso della Scozia che – in quanto parte del Regno Unito – ha fatto il suo ingresso nell’Ue nel 1973. Ad avviso della coalizione “Yes Scotland” l’articolo 49 non sembra quindi costituire la base legale appropriata per consentire la transizione della Scozia alla piena appartenenza al club europeo. L’articolo 48 prevede invece che “il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati”²⁹³.

²⁹² Tutte le tappe previste per il processo di adesione di un nuovo Stato membro nell’Ue sono riportate nel sito dell’Unione Europea al link http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/114536_it.htm

²⁹³ Articolo 48 (ex articolo 48 del TUE):

1. *I trattati possono essere modificati conformemente a una procedura di revisione ordinaria.*

Possono inoltre essere modificati conformemente a procedure di revisione semplificate.

Procedura di revisione ordinaria

2. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono

sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali.

3. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione

a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri quale prevista al paragrafo 4.

Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri.

4. Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati.

Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

5. Qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che

modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo.

Procedure di revisione semplificate:

6. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono

sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione.

Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati.

7. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa.

Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria.

Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo o al secondo comma è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo o al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione.

Per l'adozione delle decisioni di cui al primo o al secondo comma, il Consiglio

È questo l'iter giuridico ritenuto ideale per facilitare la transizione, dal momento che consentirebbe una modifica dei trattati attraverso una procedura ordinaria ancora prima che la Scozia sia effettivamente indipendente – trascorsi i 18 mesi tecnici per la separazione dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord - consentendole di divenire membro dell'Ue proprio al momento della separazione.

Si sostiene che almeno per tre ragioni fondamentali la Scozia non dovrebbe applicare come paese esterno all'Unione Europea:

- la Scozia è stata parte integrale dell'Ue per 40 anni;
- sarebbe contrario all'interesse dell'Ue considerata sia singolarmente sia nel suo insieme;
- sconfesserebbe il volere democraticamente espresso da parte del popolo scozzese.

L'opposizione scozzese ha duramente criticato l'iniziativa del Libro Bianco. Alexander Morrison Carmichael, ex capo dei Democratici Liberali scozzesi e attuale segretario di stato per la Scozia nel governo di coalizione del Regno Unito, ha affermato che le proposte dei socialdemocratici sono tese a nascondere questioni e problemi politici ben più importanti, che lo SNP non sembra in grado di poter affrontare.

In caso di vittoria al referendum il governo di Salmond si impegna a conseguire alcuni fondamentali obiettivi politici. Tra cui:

europo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

- Trenta ore la settimana di assistenza ai bambini di tre e quattro anni, e a quelli più vulnerabili di 2;
- Via i sottomarini nucleari Trident dalla base navale di Clyde entro la prima sessione parlamentare;
- Abolizione della criticatissima “bedroom tax” che tassa i letti extra nelle case popolari;
- Mantenimento della sterlina e della Banca d’Inghilterra come riferimento nei casi di emergenza;
- La Bbc scozzese cambia nome ma resta formalmente nello stesso rapporto di prima con la Bbc britannica;
- Dai tassi bancari alle pensioni minime, la possibilità di diminuire o aumentare a secondo del costo della vita.

Alcuni punti sono, almeno per il momento, piuttosto fumosi.

Non è chiaro ad esempio come ha osservato Alistair Darling – ex cancelliere Laburista capofila della campagna “Better together” che vede uniti Labour, Tories e Liberal Democrats contro l’indipendenza – quale sarà la valuta che la Scozia dovrebbe adottare una volta indipendente. L’idea della colazione guidata dallo SNP è quella di mantenere la sterlina; ma un lasciapassare in tal senso da parte di Londra e da parte di Bruxelles non è affatto scontato.

Inoltre, la pubblicazione del Libro Bianco è apparsa a molti come il tentativo di dare una svolta alla campagna referendaria dopo l’esito piuttosto negativo degli ultimi sondaggi che descrivono un paese tutt’altro che unito.

Un sondaggio condotto lo scorso ottobre dalla TNS BMRB mostra infatti che il 47% degli intervistati vuole rimanere all’interno

dell'Unione, il 29% appoggia l'indipendenza e il 24% è ancora indeciso.

Dubbi sulla solidità della coalizione "Yes Scotland" erano già stati sollevati durante il lancio della campagna referendaria nel maggio 2012, quando Salmond e i suoi avevano preteso l'introduzione di un secondo quesito relativo alla cosiddetta "devo-max" (devolution max): formula ibrida che avrebbe garantito al Paese l'autonomia fiscale e una totale devolution dei poteri con eccezione della difesa e degli affari esteri. La coalizione pro-unione parlò di una proposta contraddittoria che avrebbe rischiato di disorientare gli elettori e che avrebbe soprattutto assicurato un esito in ogni caso positivo per la coalizione avversaria.

La contesa è stata risolta per mezzo di un accordo dei due governi che ha previsto l'inserimento di un solo quesito referendario: "Should Scotland be an independent country?" (La Scozia dovrebbe essere un paese indipendente?)

Infine, la questione dell'indipendenza scozzese potrebbe aprire scenari tutt'altro che scontati anche sul fronte europeo.

In un primo momento, i membri della coalizione guidata dallo SNP - sottovalutando la complessità della situazione internazionale che si sarebbe venuta a creare all'indomani dell'indipendenza - hanno sostenuto con una certa sicurezza che la Scozia sarebbe stata automaticamente confermata membro dell'UE in quanto già parte del club europeo dal 1973. Questa soluzione avrebbe permesso tra l'altro di conservare la membership senza dover adottare l'Euro.

Dopo un secco no di Bruxelles a questa proposta è stata formulata la strategia della modifica dei trattati ex art. 48 TUE per assicurare una

transizione della Scozia a Stato indipendente all'interno dell'Ue. L'orientamento prevalente a Bruxelles sembrerebbe in realtà suggerire che la Scozia, come qualsiasi altro paese, dovrà attivare le procedure richieste per la domanda di ammissione all'Unione Europea e che, l'adozione della moneta unica non sia tanto un'opzione quanto piuttosto una condizione di ingresso nel club. Se tale ragionamento sembra avere una sua logica giuridica, che si pone in linea con le regole dei trattati e del diritto internazionale, non si può non osservare tuttavia che gli scozzesi sono già a pieno titolo cittadini dell'Unione Europea e che godono dei diritti connessi all'esercizio di una simile cittadinanza. L'eventualità della divisione di uno Stato membro in due non ha precedenti storici nell'Unione Europea e forse una simile ipotesi potrebbe aprire la strada a una soluzione pragmatica che ammetta la pronuncia degli Stati membri attraverso una modifica dei trattati. Tuttavia, tale modifica richiederebbe l'accordo di tutti e 28 i paesi membri dell'Ue su un tema estremamente delicato quale quello di una regione che diviene uno stato indipendente nel cuore dell'Europa. Non è un caso infatti che le prime preoccupazioni in merito siano state espresse proprio dal presidente del governo spagnolo con evidente riferimento alla spinta indipendentista catalana. Negli scorsi giorni Mariano Rajoy, in visita dal Presidente francese François Hollande, ha affermato che se una regione sceglie di lasciare uno Stato membro rimarrà fuori dall'Unione Europea. Per ottenere la membership il nuovo Stato dovrà, secondo Rajoy, ricevere il consenso espresso da tutti e 28 i paesi membri dell'Ue come in qualsiasi altra procedura di ammissione.

Il primo ministro spagnolo ha auspicato che le conseguenze della secessione siano presentate con “realismo agli scozzesi”, sicché i cittadini hanno il diritto di essere bene informati soprattutto in casi come questo.

Naturalmente Rajoy ha confermato di rispettare pienamente le decisioni prese dai britannici e non ha in alcun modo affermato di volersi opporre ad un futuro ingresso della Scozia nell'UE²⁹⁴.

Il messaggio del premier spagnolo è evidentemente rivolto alla *Generalitat* della *Catalunya* e in particolare al suo presidente Artur Mas²⁹⁵ che ha dichiarato di voler tenere un referendum sull'indipendenza nel 2014 e di essere pronto ad annunciare la data entro la fine di questo anno. Probabilmente Rajoy ha ancora vive in mente le immagini della catena umana di 400 chilometri che l'11 settembre del 2013 ha invaso le strade della Catalogna con centinaia di

294 V. *Scottish independence: Mariano Rajoy says Scotland would be 'outside EU*, *Bbc, News Scotland Politics*, 28 November 2013 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-25132026>

295 Artur Mas è stato eletto Presidente della *Generalitat* nel 2010. Con due anni di anticipo rispetto alla conclusione del suo mandato Mas ha sciolto il parlamento in seguito al rifiuto del presidente del governo spagnolo Mariano Rajoy di incontrarlo dopo il successo della manifestazione del 2012 nella quale si chiedeva a gran voce un nuovo patto fiscale. Le elezioni del 25 novembre 2012 sono state trasformate da Mas in un referendum simbolico sull'indipendenza della Catalogna e in un plebiscito personale.

I dati finali delle elezioni hanno confermato come prima forza politica Convergencia i Unió (CiU) con 50 seggi: i nazionalisti moderati hanno però subito un forte calo rispetto alla legislatura precedente, quando ne avevano 62, e sono dunque lontani dalla maggioranza assoluta di 68. Al secondo posto, in una consultazione che ha fatto registrare la partecipazione record del 70% degli elettori, il partito della sinistra indipendentista Esquerra Republicana de Catalunya (Erc), cresciuto di 11 seggi, a quota 21 deputati.

E' sceso al terzo posto il Partito socialista catalano, federalista e favorevole a un referendum ma contrario all'indipendenza, con 20 seggi (-8 rispetto al 2010). Quarto il Partido Popular, espressione della destra spagnola postfranchista e fortemente contrario all'indipendenza, che è al governo in Spagna ma in Catalogna si ferma a 19 seggi, guadagnandone uno. Al quinto posto, è arrivata la sinistra ecologista di Iniciativa-Verds, favorevole all'indipendenza e che cresce di 3 seggi arrivando a 13. Agli ultimi due posti sono arrivati Ciutadans, partito di centro-sinistra anti-indipendentista (che ottiene 9 seggi), e infine la sinistra comunista e indipendentista dei Cup (Candidatura de Unitat Popular), che entra nel parlamento di Barcellona con tre seggi.

migliaia di catalani che, nel giorno della *Diada Nacional*, chiedevano un referendum sull'indipendenza.

Già l'anno scorso a Barcellona l'*Assemblea Nacional Catalana* (ANC)²⁹⁶ aveva portato in piazza a Barcellona per la festa nazionale dell'11 settembre almeno un milione di persone – due secondo gli organizzatori - al grido di “Catalunya, nou estat d'Europa”.

La manifestazione del 2013 – ancora una volta organizzata dall'*Assemblea Nazionale Catalana* - è stata sostenuta dal governo locale anche se Artur Mas non vi ha partecipato, dicendo di voler “preservare” le istituzioni. La ANC ha riferito che alle ore 17.14 i manifestanti si sono presi per mano urlando lo slogan “indipendenza²⁹⁷”; secondo la stessa Assemblea inoltre, il numero delle persone che ha preso parte alla manifestazione sarebbe anche superiore a 400 mila, come inizialmente comunicato. L'iniziativa è stata ispirata dalla catena umana di 600 chilometri che nel 1989 coinvolse migliaia di cittadini di Estonia, Lettonia, Lituania, che chiedevano l'indipendenza dall'Unione Sovietica.

La totale opposizione del governo spagnolo e del suo presidente al progetto indipendentista catalano lascia intendere che l'ipotesi del referendum è questione ancora fortemente dibattuta.

²⁹⁶ L'Assemblea Nacional Catalana si è costituita nel marzo del 2012 sulla scorta del movimento nato nel 2009 dall'esperienza delle consultazioni referendarie sull'indipendenza realizzate in alcuni comuni catalani. Cfr E. M. Brandolini, *Catalunya-España. Il difficile incastro*, Roma 2013, p. 18.

²⁹⁷ Un sondaggio dell'agenzia Metroscopia (un campione di 1.000 interviste telefoniche con un margine di errore pari al 3,2%) ha mostrato che ben il 57% degli intervistati vuole continuare a far parte della Spagna. I favorevoli all'indipendenza, nel sondaggio, sarebbero solo il 31% del campione complessivo. Molti intervistati che rientrano nella prima categoria si dicono d'accordo con una Catalogna parte dello Stato spagnolo ma con nuove competenze e possibilità decisionali autonome.

Del resto la fissazione del referendum scozzese ha fatto seguito ad un Agreement²⁹⁸ tra il governo del Regno Unito e il governo Scozzese del 15 ottobre 2012, in cui i due governi hanno concordato di lavorare insieme per permettere il corretto svolgimento del referendum.

Cosa ancor più importate, il 16 gennaio 2013 la camera dei Lord ha approvato all'unanimità il trasferimento di poteri a Holyrood per consentire lo svolgimento del referendum. Una simile votazione era di fatto necessaria essendo le materie costituzionali riservate a Westminster. I poteri sono stati così trasferiti sulla base della sezione 30 dello *Scotland Act* del 1998 e dell'Agreement, aprendo la strada per l'introduzione di un *Referendum Bill* approvato dal Parlamento Scozzese il 14 novembre 2013.

In Spagna, il movimento indipendentista catalano deve fare i conti con un governo avverso al progetto secessionista fermamente convinto dell'"unità indissolubile della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli"²⁹⁹.

Quale che sia la procedura che verrà stabilita a Bruxelles nel caso di vittoria del "sì" in Scozia, quello che è certo è che le questioni sottese al referendum scozzese sono molteplici e complesse, e presentano natura politica, economica e sociale. Numerosi sono gli attori e i soggetti coinvolti in tale processo e suoi effetti, nel caso di esito vittorioso per gli indipendentisti, andranno indubbiamente ad impattare in maniera significativa lo scenario interno ed internazionale.

²⁹⁸ V. <http://www.scotland.gov.uk/About/Government/concordats/Referendum-on-independence>.

²⁹⁹ Così recita l'articolo 2 della Costituzione Spagnola: "La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime".

Conclusioni

La sfida Europea del nuovo millennio si gioca anzitutto sul terreno della riforma della *governance*, che implica una più ampia e diffusa partecipazione democratica e una migliore gestione del territorio che sia in grado di valorizzare le diversità. La Commissione Europea ha definito la “*governance* europea” come quell’insieme di “norme, processi e comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze vengono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza³⁰⁰”.

Il lamentato deficit democratico all’interno dell’Ue suggerisce l’adozione di politiche e strategie volte a una maggiore partecipazione della società civile. In una simile ottica, il fattore regionale e locale riacquista la sua centralità all’interno di un’impostazione meno verticistica, capace di integrare in modo più efficace le politiche comunitarie e gli strumenti di partecipazione a carattere non legislativo. Come la stessa Commissione ha sottolineato, l’Unione deve rinnovare il metodo comunitario anche attraverso una più stretta interazione con le autorità regionali e locali e con la società civile.

All’interno di questo progetto, il processo di integrazione europea ha avviato una procedura di devoluzione dei poteri e risorse dal centro alla

³⁰⁰ Commissione delle Comunità Europee, *La Governance Europea. Un Libro bianco*, Bruxelles, 5.8.2001. COM(2001) 428 definitivo/2

periferia, per favorire la decentralizzazione delle funzioni e una maggiore partecipazione del cittadino per mezzo delle istituzioni e delle rappresentanze regionali.

Il Comitato delle Regioni ha stimato che circa “95.000 enti regionali e locali dispongono di ampi poteri in settori chiave come l'istruzione, l'ambiente, lo sviluppo economico, l'assetto del territorio, i trasporti, i servizi pubblici e le politiche sociali, e contribuiscono all'esercizio della democrazia e della cittadinanza europee³⁰¹”.

Come abbiamo avuto modo di approfondire il processo neo regionalista ha trovato anche una sua spinta interna agli Stati e ha interessato sia i paesi in cui le regioni dispongono già di competenze autonomistiche sia gli Stati legati al modello unitario e centralista.

Il tre volte presidente della *Generalitat de Catalunya* Jordi Pujol - Presidente dell'Assemblea delle Regioni d'Europa dal 1992 al 1996 - ha individuato nei processi di regionalizzazione e integrazione europea i due elementi rappresentativi della crisi che lo Stato si trova ad affrontare come unico livello di potere politico.

Già a metà degli anni settanta del secolo scorso Daniel Bell affermava che lo Stato Nazionale era ormai troppo piccolo per affrontare le sfide delle società industriali e avanzate e, allo stesso tempo, troppo grande per rispondere ai bisogni e alla domanda di partecipazione dei cittadini.

L'approccio postnazionalista ha presagito l'imminente fine dei nazionalismi e della centralità del sistema degli Stati Nazionali. Eppure, la costruzione di una “Europa delle Regioni” e di una “Europa dei

³⁰¹ Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello - giugno 2009), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:IT:PDF>;

Popoli” appare con tutta evidenza un obiettivo ancora non realizzato. L’attuale sistema non ha segnato il tramonto degli Stati né la riduzione dei nazionalismi che, al contrario, sono proliferati ovunque nel continente europeo.

Stiamo assistendo piuttosto ad una trasformazione di molti movimenti nazionalisti e regionalisti verso nuove forme di regionalismo, fondate sull’organizzazione degli interessi su base territoriale e locale e su una maggiore apertura verso un progetto civico inclusivo, democratico e pienamente inserito nel contesto di un’economia e un mondo globali.

I movimenti regionalisti - che in alcuni casi sfociano nel vero e proprio nazionalismo periferico - sono complessi fenomeni storici, sociali e culturali prima ancora che politici, presenti in maniera diversa su tutto il territorio europeo. Quando un nazionalismo periferico non trova espressione e concreta realizzazione in una struttura sub-statale dotata di specifici poteri e competenze si è in presenza di una frattura politica e civile che si pone alla base della rivendicazione avanzata dai movimenti nazionalisti e, che può spaziare dal riformismo autonomista al radicalismo separatista.

Lo studio dei nazionalismi e della loro evoluzione passa attraverso l’analisi condotta dai maggiori studiosi dei nazionalismi che hanno cercato di ricostruire l’origine delle nazioni e dei rispettivi movimenti nazionali. I primordialisti giudicano le nazioni fenomeni esistenti da tempi immemorabili; gli etnosimbolisti riconoscono nell’etnia quella forma di identità collettiva che per sopravvivere nel mondo moderno si è fatta nazione; i modernisti sottolineano l’origine moderna della nazione che ha fatto la sua comparsa con il passaggio dalla società

tradizionale alla società industriale; i costruttivisti considerano lo stato una costruzione sociale e un artificio culturale.

Un interessante approccio prospettico riconosce infine nella nazione uno “strumento di analisi” piuttosto che un “oggetto di analisi”.

L'approfondimento dei due casi di studio oggetto della ricerca ha consentito di tracciare gli elementi essenziali nella costruzione del pensiero politico che sono alla base del moderno nazionalismo catalano e scozzese.

La costruzione del Catalanismo culturale e politico passa attraverso il movimento artistico e letterario della *Renaixença*, le due guerre carliste, il Federalismo Repubblicano di Admiral e il protezionismo industriale spagnolo. L'esperienza della prima e seconda repubblica, il franchismo e l'eredità del progetto politico dell'*Assemblea de Catalunya* - che nel 1971 vide unite tutte le forze politiche in opposizione al regime - hanno profondamente segnato l'evoluzione civica e pluralista del moderno Catalanismo politico.

La lingua e il territorio costituiscono due elementi chiave del nazionalismo catalano. La lingua, in particolare, è strumento di comunicazione che assolve al compito di integrare all'interno della società i nuovi membri della comunità. La lotta per l'indipendenza in Catalogna è stata lotta per l'affermazione linguistica e culturale di un'intera comunità nazionale.

Anche il nazionalismo scozzese percorre alcune tappe fondamentali: la dichiarazione di Arbroath del 1320, il territorio e la cultura delle Highlands, il ruolo della Chiesa Nazionale di Scozia, le guerre di indipendenza e l'Act of Union del 1707, che sancisce la nascita del

Regno Unito.

La comparazione del nazionalismo catalano e scozzese ha consentito di tracciarne gli elementi analogici che sono di seguito brevemente sintetizzati. Si riscontra in entrambi i nazionalismi l'esistenza di un distinto bagaglio storico contraddistinto dalla lotta per la propria affermazione culturale, politica ed economica. Sia l'identità catalana e sia quella scozzese si sono forgiate nel corso del tempo in base al contesto statale nel quale sono inserite e ai cambiamenti avvenuti nel mondo circostante. La Catalogna e la Scozia sono società moderne, liberali e democratiche nelle quali i nazionalisti credono sia realizzabile attraverso l'indipendenza una società più giusta e più equa. In entrambe le Nazioni si è sviluppato un processo di *nation-building* all'interno di una più ampia realtà statale. L'esistenza di una "dual identity" non ha impedito la creazione di due società democratiche che valorizzano il territorio, aperte al pluralismo politico e alle forme di lotta pacifiche. Sia in Catalogna che in Scozia il ruolo esercitato dalla classe borghese nella definizione politica del movimento nazionale ha rispecchiato più che altro motivazioni di opportunismo economico e di classe. Infine, entrambe le comunità puntano oggi a una diretta gestione della ricchezza prodotta, e considerano indebita l'appropriazione di alcune risorse economiche da parte dello Stato sotto forma di prelievo fiscale.

In Spagna la Costituzione del 1978 - che ha segnato il ritorno alla democrazia e al pluralismo politico - ha dato vita al sistema delle *Comunidades Autónomas*, forma di decentramento intermedio tra regionalismo e un vero e proprio stato federale che ha fatto parlare di "federo-regionalismo" o "regio-federalismo" spagnolo.

Le 17 Comunità posseggono diverse competenze, ed è proprio in questa disuguaglianza che è insita l'asimmetria che connota il sistema spagnolo.

Attraverso l'approvazione dello Statuto del 2006 la Catalogna ha compiuto un importante passo per il riconoscimento da parte dello Stato centrale del suo ruolo di Comunità, con proprie distinte caratteristiche, nel tentativo di evolvere la situazione "autonomica" ad un livello superiore di autonomia.

L'impianto giuridico britannico è caratterizzato invece dall'assenza di una carta costituzionale e dal ruolo centrale svolto da Westminster, la cui legge è la fonte di diritto più elevata in grado di prevalere su qualsiasi altra legge e priva di alcun limite contenutistico. Tale sistema flessibile ha consentito l'attribuzione con legge ordinaria di poteri dal livello centrale di governo ad un ente territoriale dotato di autonomia. Questo processo, che ha preso il nome di *devolution*, ha interessato la Scozia che nel 1998 ha visto ristabilito il suo Parlamento soppresso dall'Act of Union del 1707.

In Scozia, il processo di *devolution* potrebbe esaurirsi tra nove mesi per dare spazio alla nascita di un nuovo stato Europeo. Il referendum sull'indipendenza scozzese, fissato per l'autunno 2014, potrebbe infatti sollevare in caso di vittoria dei "Si" una questione mai postasi in precedenza relativa alla membership di un nuovo stato già parte dell'Ue in qualità di componente di un altro stato membro.

È proprio in virtù di questa eccezionalità che Alex Salmond ha invocato l'applicazione della procedura prevista dall'articolo 48 del Trattato sull'Unione Europea che prevede la possibilità per il governo di uno

stato membro di proporre modifiche ai trattati. Questo consentirebbe di assicurare la transizione della Scozia alla piena maturità politica all'interno della cornice dell'Unione Europea.

L'opposizione del governo spagnolo e di Bruxelles all'applicazione di una simile procedura per la Scozia è l'evidente riprova delle implicazioni internazionali sottese alla questione dell'indipendenza scozzese. Il timore di molti governi europei è che la Scozia possa rappresentare un pericoloso precedente per altre forme di nazionalismo, incoraggiate nel progetto secessionista da una procedura giuridica e istituzionale agevolata per l'ottenimento della membership in Europa.

Del resto tuttavia non si può non osservare come sia piuttosto insolito immaginare la perdita per gli scozzesi della cittadinanza europea e dei diritti ad essa connessi dal giorno dell'indipendenza. Sebbene infatti si tratti di una cittadinanza “che costituisce un complemento della cittadinanza nazionale” la sua titolarità attribuisce al cittadino la libertà di circolare e soggiornare nel territorio di ciascuno degli Stati membri (art. 18 TUE), il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali dello Stato in cui si risiede, nonché alle elezioni europee (art. 19 TUE); il diritto di protezione diplomatica e consolare in tutti i paesi che non appartengono all'Unione, in cui sia presente una ambasciata o un consolato di un Stato membro (Art. 20 TUE); il diritto di petizione al Parlamento Europeo (art. 21 TUE); il diritto di accesso al Mediatore Europeo. (art. 21 comma 2°) (tali ultimi diritti possono essere esercitati da ogni persona fisica e giuridica che risieda sul territorio degli Stati membri dell'Unione).

Tra l'altro questi diritti non costituiscono un numero chiuso, ma sono sempre suscettibili di essere integrati, così come stabilisce espressamente l'articolo 22 del Trattato.

Inoltre è ragionevole affermare che la Scozia possa soddisfare i criteri di ammissione politici (stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo nonché il rispetto e la tutela delle minoranze), ed economici (esistenza di un'economia di mercato valida, una capacità di far fronte alla pressione della concorrenza e alle forze del mercato interno all'Ue) e che sia in grado di assumere gli obblighi di membro derivanti dal diritto o dalle politiche dell'Ue e che abbia creato i presupposti per la sua integrazione mediante l'adeguamento delle sue strutture amministrative.

La questione della membership scozzese potrebbe dunque gettare le basi per la creazione di una nuova procedura di ammissione nel caso in cui una nuova realtà statale nasca dalla costola di uno stato membro dell'Ue.

Ma tale questione potrebbe essere rimandata a un tempo imprecisato dato l'imprevedibile esito del referendum del prossimo 18 settembre.

Bibliografia

- Ágh A., *European Union at the crossroads: the European perspectives after the global crisis*, Budapest College of Communication, Business and Arts, Budapest, 2011;
- Agranoff R., *Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain*, in B. De Villiers, *Evaluating Federal Systems*, Kenwyn, Juta, 1994;
- Aja E., *La proposición de reforma del Estatuto de Cataluña*, in F. Lòpez Ramòn (a cura di), *De la reforma estatutaria*, Zaragoza, 2005, in F. Lòpez Ramòn (a cura di), *De la reforma estatutaria, monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, Zaragoza, 2005, 191 ss;
- Allan T.R.S., *The limits of parliamentary sovereignty*, in *Public Law*, 1985, p. 614 ss;
- Alzaga Villaamil O. *La Constitucion espanola de 1978*, Edersa, Madrid, 1978;
- Anderson B., *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*, Verso, London, 1983;
- Arbos Marin X., *La formula spagnola: strutture e dinamica*, in *Federalismi a confronto*, Antonella Benazzi (A cura di), Cedam, Milano, 2010;
- Aspachs-Bracons O., Clots-Figueras I., Costa-Font J., Masella P., *Compulsory language educational policies and identity formation. Journal of the European Economic Association 2008*, 6 (2-3). pp. 434-444;
- Atsuko I., *Scottish nationalism and the idea of Europe : concepts of Europe and the nation*, Routledge, London 2004;
- Auby, B., Auby J. F., Noguellou R., *Droit des Collectivités locales*, Thémis droit public – PUF 3ème éd., Paris, 2004;
- Auer S., "New Europe": *between cosmopolitan dreams and nationalist nightmares*, in *Journal of Common Market Studies* 2010, vol. 48, n. 5, November, pp. 1163-1184;
- Ayuso L. E., *La participación directa de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea : atención especial a Cataluña*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona, Quaderns de treball,

- Barcelona, 2008;
- Bagarani M., Bonetti A., *Politiche regionali e Fondi Strutturali*, Rubbettino, Catanzaro 2005;
 - Bagehot W., *Physics and Politics*, Cosimo, New York, 2007;
 - Baldini G., *La devolution in Galles: verso il modello scozzese?*, in *Rivista italiana di scienza politica* 2004, anno 34, n. 3, dicembre, pp. 433-458;
 - Barba Martines G.P., *La vocazione all'autonomia della Spagna contemporanea*, in G. Zagrebelsky, *Il Federalismo e la Democrazia Europea*, Carocci, Roma, 1994;
 - Barrows N., *This is Scotland's Parliament: let Scotland's Parliament legislate*, in *The Juridical review*, 2002, p. 220 ss;
 - Bartolini S. *Reconstructing Europe, Centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005;
 - Bassetti C., Carteny A., *European Macro-regional strategies and approaches: Baltic Sea and Danube experiences and the new perspective for Adriatic-Ionian cooperation*, in *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 3, No. 8, April 2012, pp. 61-68;
 - Bell, D., *The coming of post-industrial society. A venture in social forecasting*, Basic Books, New York, 1973;
 - Biagi F., Pinero R.G., *Profili istituzionali del federalismo fiscale spagnolo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 3-4, p. 830-840;
 - Bianchi D., *Storia della devoluzione britannica: dalla secessione americana ai giorni nostri*, Franco Angeli, Milano, 2005;
 - Bilancia P., D'Amico M., (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano 2009;
 - Billing M., *Banal Nationalism*, Sage Publications, London, 1995;
 - Biondi A., Eeckhout p., Ripley S., *EU law after Lisbon*, Oxford University Press, New York, 2012;
 - Birnbaum P., *Territorial and ethnic mobilization in Scotland, Brittany and Catalonia*, in Birnbaum P., *States and Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 146-155;
 - Björklund F., *The East European 'ethnic nation' – Myth or reality?*, in *European Journal of Political Research*, v. 45, 2006, pp. 93-121;
 - Blatter J., Kreutzer M., Rentsch M., Thiele J., *The foreign relations of European*

- regions: competences and strategies*, in *West European Politics* 2008, vol. 31, n. 3, May, pp. 464-490;
- Bolleyer N., Reh C., *EU legitimacy revisited: the normative foundations of a multilevel polity*, in *Journal of European Public Policy* 2012, vol. 19, n. 4, May, pp. 472-490;
 - Bonime-Blanc A., *Spain's transition to democracy : the politics of constitution-making*, El Torcal Press, New York, 2013;
 - Bonney N., *Looming issues for Scotland and the Union*, in *The Political Quarterly* 2008, vol. 79, n. 4, October-December, pp. 560-568;
 - Bonney N., *Scottish independence, State Religion and Monarchy*, by, in *The Political Quarterly* 2012, v. 83, n. 2, April-June, pp. 360-367;
 - Brandolini E. M., *Catalunya-España. Il difficile incastro*, Ediesse, Roma 2013;
 - Breen K., O'neill S., (edited by), *After the Nation? Critical Reflections on Nationalism and Postnationalism*, Palgrave Macmillan, London, 2010;
 - Brubaker R., *In the Name of the Nation: Reflections on Nationalism and Patriotism*, in *Citizenship Studies*, vol. 8, n.2, June 2004, pp.115-127;
 - Bulpitt J., *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*, Manchester University Press, Manchester, 1983;
 - Burrows N., *Devolutions*, Sweet & Maxwell, Londra, 2000;
 - Caamaño Domínguez, F., *Federalismo asimétrico: la imposible renuncia al equilibrio*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 55, 1999, pp. 359-366;
 - Caciagli M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006;
 - Caciagli M., *Integrazione Europea e identità regionali*, in *CIRES, Italian Research Centre for European Studies*, WP1/2001, p.24;
 - Calamo Specchia M., *Il Regionalismo atipico in Francia ovvero una décentralisation a géométrie variable*, in *Federalismi a confronto*, Antonella Benazzi (A cura di), Cedam, Milano, 2010;
 - Calhoun C., *Nationalism*, Open University Press, Buckingham, 1997;
 - Carmona Contreras A. M., *La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente pendente*, in *Le Regioni* 2006, vol. 34, n. 4, agosto, pp. 649-677;

- Carmona Contreras A. M., *La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente pendente*, in *Le Regioni*, 2006, v. 34, n. 4, agosto, pp. 649-677;
- Carteny A., *Autonomismi regionali e minoranze nazionali in Europa dal 1989*, in *Regionalismi ed Integrazione Europea*, (a cura di) Eva Pfostl, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", Roma, 2005;
- Carteny A., *Il micronazionalismo e l'Europa*, Ed. Nuova Cultura, Roma, 2010;
- Castells M., *The power of identity, The Information Age: Economy, Society, and Culture: volume II*, Blackwell, Oxford, 2004;
- Catalogne : la promotion extérieure d'une identité nationale / Angélique Bizoux, In: *Questions internationales* 2007, n. 24, mars-avril, pp. 98-102;
- Chabod F., *L'idea di Nazione*, Laterza, Bari, 2011;
- Chabod F., *Storia dell'idea d'Europa*, Laterza, Bari, 1961;
- Chowdhury N., Wessel R. A., *Conceptualising multilevel regulation in the EU: a legal translation of multilevel governance?*, in *European Law Journal* 2012, vol. 18, n. 3, May, pp. 335-357;
- Ciarlo P., *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 643 ss;
- Cole A., Pasquier R., *The impact of European integration on centre/periphery relations [on-line]: a comparison France/United-Kingdo*, in *Politique européenne* 2012, n. 36, pp. 160-182;
- Colombo A., *The principle of subsidiarity and European citizenship*, Vita e Pensiero, Milano, 2004;
- Connor W., *Etnonazionalismo. Quando e perché emergono le nazioni*, Edizioni Dedalo, Bari, 1995;
- Conversi D., *Modernism and nationalism*, in *Journal of Political Ideologies* 2012, 17(1), February, pp. 13–34;
- Conversi D., *The Basques, the Catalans, and Spain: alternative routes to nationalist mobilization*, C. Hurst, London, 1997;
- Converti A., *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Halley Editrice, Macerata, 2005;
- Coppola S., Note e Commenti (26/06/2010) - *Cittadinanza europea e prestazioni sociali: Commento alla recente sentenza Rottmann*, in *Europeanrights.eu*,
- Crieckemans D., *Regional sub-state diplomacy from a comparative perspective:*

Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders, in *The Hague Journal of Diplomacy* 2010, vol. 5, n. 1-2, pp. 37-64;

- Crikemans D., *Towards a 'third wave' in sub-state diplomacy?*, Flemish Centre for International Policy & University of Antwerp, Conference Report, International Workshop, Antwerp, Belgium, Tuesday 19 January, 2010;
- Criniti N., *Stati Uniti e Barcellona. Il Traffico marittimo della bandiera nordamericana con la Catalogna attraverso i reports consolari (1800-1862)*, Giuffrè, Milano, 2011;
- Cruz Villalón P., *La reforma del Estado de las autonomías*, in *Revista d'Estudis autonòmics i federals*, n. 2, 2006, pp. 77-100;
- D. Torrecillas Ramos, *O Federalismo asimétrico*, Pleiade, San Paolo, 1998;
- D'Ignazio G., *Multilevel Constitutionalism tra integrazione Europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè Milano, 2011;
- Dardanelli P., *Between two unions: Europeanization and Scottish devolution*, Manchester University Press, Manchester, 2006;
- Davidson N., *The Origin of Scottish Nationhood*, Pluto Press, London, 2000;
- Davies N., *Isole. Storia dell'Inghilterra, della Scozia, del Galles e dell'Irlanda*, Bruno Mondadori, Milano, 2007;
- De Castro Ruano J. L., *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Vitoria, IVAP, Col Tesis Doctorale, Bilbao, 1994;
- De Castro Ruano J. L., *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, Col., Tesi Doctorales, Bilbao, 1994;
- De la Calle L., Miley T. J., *Is there more assimilation in Catalonia than in Basque Country? Analysing dynamics of assimilation in nationalist contexts*, in *European Journal of Political Research* 2008, vol. 47, n. 6, October, pp. 710-736;
- De Mattei R., *L'Euro contro l'Europa. Vent'anni dopo il Trattato di Maastricht (1992-2012)*, Solfanelli, Chieti 2012;
- De Riquer i Permanyer B., *Escolta, Espanya. La cuestión catalana en la época liberal*, Marcial Pons, Madrid, 2001;
- De Rougemont D., *Orientation vers une Europe fédérale*, Bulletin Sedeis, Paris, 1963;
- Delcour L., *Shaping the Post-Soviet Space? EU Policies and Approaches to Region-Building*, Ashgate, Farnham, 2011;

- Dicey A., *An introduction to the study of the law of the Constitution*, Macmillan, London, 1885.
- Dickinson T., Lynch M., *The challenge to Westminster: Sovereignty, Devolution and Independence*, Tuckwell Press, Trowbridge, 2000;
- Diez Medrano J., *The Limits of European Integration*, in *Journal of European Integration, special issue conclusions*, Vol. 34, No.2, February 2012, pp. 191-204;
- Dinas E., *Left and Right in the Basque Country and Catalonia: The Meaning of Ideology in a Nationalist Context*, in *South European Society and Politics*, Vol. 17, No. 3, September 2012, pp. 467–485;
- Domorenok E., *Regioni in Europa: il ruolo del Comitato delle regioni nella governance europea*, Carocci, Roma, 2010;
- Downs W. M., *Regionalism in the European Union: Key Concepts and Project*, Overview. In *Journal of European Integration*, vol. 24 (3), 2002, pp.171-177;
- Ehrlich C. E., *Federalism, regionalism, nationalism: A century of Catalan political thought and its implications for Scotland in Europe*, in *Space and Polity*, 1:2, 1997, pp. 205-224;
- Elazar D., *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987;
- Elias A., *Minority nationalist parties and European integration: a comparative study*, , Routledge, Abingdon, 2009;
- Elorza A., Hernández Sandoica E., *La guerra de Cuba (1895-1898). Historia política de una derrota*, Alianza, Madrid, 1998;
- Etherington J., *Nationalism, National Identity and Territory. The Case of Catalonia*, Tesi Doctoral, Departamento de Ciencia Política i Dret Public, Universitat Autònoma de Barcelona, June 2003;
- Etherington W, *Nationalism, nation and territory: Jacint Verdaguer and the Catalan Renaixença*, in *Ethnic and Racial Studies*, 33 (10), 2010, pp. 1814-1832;
- Fabbrini S., (a cura di) *L'Unione Europea. Le Istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Bari, 2002;
- Falchetti L., Di Capua A., *Viaggio nel Parlamento Europeo/5 Il principio di sussidiarietà e la regionalizzazione dell'Unione Europea*, primapaginamolise.it, 2 Novembre 2009;
- Fligstein N., Polyakova A., Sandholtz W., *European integration, nationalism and European identity*, in *Journal of Common Market Studies* 2012, vol. 50, n. S1, March, pp.106-122;

- Fontanella J. C., Garcia Jorba J. M., *Immigrazione e politica culturale in Catalogna*, L. Bonet, E. Negrier, (A cura di) in *La fine delle culture nazionali?*, Armando Editore, Roma, 2010, pp. 150-166;
- Friend J. W., *Stateless Nations: Western European regional nationalisms and the old nations*, Palgrave Macmillan, New York, 2012;
- Frosini J. O., *La dottrina britannica in tema di forme di stato* in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2010, n.2, giugno, pp.351-354.
- Fuentetaja Pastor J. A., *La participación de las regiones en la elaboración y en la ejecución del Derecho europeo*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n. 13, 2007, pp. 77-92;
- Gamble A., *Better Off Out? Britain and Europe*, in *The Political Quarterly* 2012, vol. 83, n. 3, July-September, pp. 468-477;
- Gifford C., *The UK and the European Union: dimensions of sovereignty and the problem of Eurosceptic Britishness*, in *Parliamentary Affairs* 2010, vol. 63, n. 2, April, pp. 321-338;
- Grilli di Cortona P., *Stati, nazioni e nazionalismi in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003;
- Grosso E., “Cittadinanza e vita democratica dell’Unione tra “democrazia rappresentativa” e “democrazia partecipativa” , in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione Europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003.
- Grzeszczak R., Karolewski, I. P., (Edited by), *The multi-level and polycentric European Union: legal and political studies*, Lit, Münster, 2012;
- Guibernau M., *Catalan Nationalism*, London, Routledge, 2004;
- Guibernau M., *Nations without states in EU. The Catalan Case*, in *European Integration and Nationalities*, question Edited by McGarry J. and Keating M., Routledge, London -New York, 2007, pp. 216-224;
- Hall A., *Nationalism: classified and explained*, in *Deadalus*, 122 (3), 1993, pp. 1-28.
- Harzell R. (a cura di), *The State and the Nations. The first year of devolution in the United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000;
- Hastings A., *The Construction of Nationhood: Ethnicity, Religion and Nationalism*, Cambridge University, Press Cambridge – NewYork, 1997;
- Hazell R., Sinclair D., *The British Constitution in 1997-98: Labour’s Constitutional Revolution* in *Parliamentary Affairs* 1999, vol. 52. No. 2. April, pp. 161-178;

- Hazell R., *The continuing Dynamism of Constitutional Reform*, in *Parliamentary Affairs*, 2007, vol. 60, n. 1, January, pp.3-25;
- Hepburn E., K. Detterbeck, *Federalism, regionalism and the dynamics of party politics*, in *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (Edited by) J. Loughlin, J. Kincaid, W. Swenden, Routledge, New York, 2013, pp. 76-92;
- Hepburn E., *Using Europe: territorial party strategies in a multi-level system*, Manchester University Press, Manchester, 2010;
- Hernández-Carr A., *¿La hora del populismo?: elementos para comprender el "éxito" electoral de Plataforma per Catalunya*, in *Revista de Estudios Políticos* 2011, n. 153, julio/septiembre, pp. 47-74;
- Hobsbawm E., *Nations and nationalism since 1780: programme, myth, reality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990;
- Hroch M., *Social preconditions of national revival in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 1985;
- Iacometti M., *La Spagna*, in *Costituzioni Comparete*, Giappichelli, Torino, 2005;
- Ichijo A., *Scottish nationalism and the idea of Europe: concepts of Europe and the nation*, Routledge, London, 2004.
- Illamola Dausá M., *La posibilidad de pedir el cumplimiento de medidas de integración en Cataluña*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 2008, n.10, pp. 311-332;
- Jeffrey Miley T., *The Constitutional Politics of Language Policy in Catalonia, Spain*, in *Adalah's Newsletter* 2006, vol. 29, October, pp.1-4;
- Johnson N., *The Government of Wales Act 2006: Welsh Devolution still a process and not an event?*, in *Web Journal of current legal issues*, n. 4, 2007;
- Johnston Miller K., McTavish D., *Electoral and political changes : the impact on political bureaucratic relationships in scottish local government*, in *Local Government Studies* 2012, vol. 38, n. 1, February, pp.113-129;
- Julius W. F., *Stateless Nations: Western European regional nationalisms and the old nations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012;
- Jutglara A., *Historia crítica de la burguesía in Cataluña*, Anthropos, Barcelona, 1984;
- Karolewski I. P., Suszycki A. M., *Nationalism and European integration: the need for new theoretical and empirical insights*, Continuum, London, 2007;
- Keating M., *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*,

- Oxford University Press, Oxford, 2001;
- Keating M., (A cura di) *Regions and Regionalism in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004;
 - Keating M., *Europe, the state and the nation, in European Integration and Nationalities question*, Edited by McGarry J. and Keating M., Routledge London - New York, 2007, pp. 23-34.
 - Keating M., *Europeanism and Regionalism. In The European Union and the Regions*, (Edited by) B. Jones and M. Keating, Clarendon Press, Oxford, 1995;
 - Keating M., Liesbet H., *Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process, In European Union. Power and Policy-Making*, edited by J. Richardson, Routledge, New York, 2001 pp. 239-256;
 - Keating M., *Minority Nationalism and the State: the European Case, In Contemporary Minority Nationalism*, edited by M. Watson, Routledge, New York, 1990;
 - Keating M., *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Macmillan, London, 2001;
 - Keating M., *The government of Scotland: public policy making after devolution*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2010;
 - Keating M., *The Independence of Scotland: Self-Government and the Shifting Politics of Union*, Oxford, University Press, 2009;
 - King C., *The Scottish Play. Edinburghs' Quest for Independence and the Future of Separatism*, in *Foreign Affairs* 2012, v. 91, n. 5, September/October, pp. 113-124;
 - Kohn H., *The Idea of Nationalism: A Study of its Origins and Background*, Macmillan, New York, 1944;
 - Lafont R. *La revolución regionalista*, Ariel, Barcelona, 1971;
 - Laible J., *Separatism and sovereignty in the new Europe: party politics and the meanings of statehood in a supranational context*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008;
 - Lansford T., *Evolution and Devolution: The Dynamics of Sovereignty and Security in Post Cold-War Europe*, Ashgate, Aldershot, 2000;
 - Leguina Villa J., *Las Comunidades Autónomas*, in *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980;
 - Leyland P., *L'esperimento della Devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 341 ss;

- Leyland P., Torre A., *Pluralismo e asimmetrie in uno Stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della devolution nel Regno Unito*, in *Federalismi a confronto*, Antonella Benazzi (A cura di), Cedam, Milano, 2010;
- Linde Paniagua E., *¿Europa de los Estados versus Europa de las regiones? La Unión y las Comunidades Europeas como organizaciones intraestales*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n. 13, 2007, pp. 13-22;
- Linz J. J., Stepan A., *Transizione e consolidamento democratico*, Il Mulino, Bologna, 2000;
- Linz J. J., *Democratic States, Nation-states, State-nations and Multinational states*, Puhle Paper (saggio dattiloscritto) 11 aprile 2000;
- Linz J. J., *State Building and Nation Building*, in *European Review*, I, 4, 1993, pp.355-369;
- Llobera J. R., *Foundations of National Identity: From Catalonia to Europe*, Berghahn Books, Oxford 2005;
- Lynch P., *From Social Democracy back to No Ideology?-The Scottish National Party and Ideological Change in a Multi-level Electoral Setting*, in *Regional and Federal Studies* 2009, col. 19, n. 4-5, October-December, pp. 619-637,
- Lynch P., *Minority Nationalism and European Integration*, University of Wales Press Cardiff, 1996;
- M. Weber, *Political writings*. Cambridge University Press, Cambridge, 1994;
- MacCormick N., *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1999;
- Marr A., *The Battle for Scotland*, e-book, 2013;
- Martín J., De Nanclares P., *Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa : sobre los riesgos de una reforma del Estado autonómico sin reforma de la Constitución*, in *Revista española de Derecho Europeo* 2010, n. 33, Enero-Marzo, pp. 45-90;
- Mastromarino A., *La dottrina spagnola in tema di forme di stato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2010, n.2, giugno, pp. 355-360;
- Mc Crone D., *Scotland Days: Evolving Nations and Icons in National Days. Constructing and Mobilising National Identity*, Edited by D. McCrone and G. McPherson, Palgrave Macmillan, London, 2009, pp. 26-40;
- McCrone D., Book Review: *Nationalism and Modernism: A critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism*, in *British Journal of Sociology*, 51 (2)

- 2000, pp. 396-398;
- McCrone D., *Understanding Scotland. The Sociology of a Nation*, Routledge, London, 2001;
 - McCrone D., *Scotland out of the Union? The rise and rise of the Nationalist Agenda*, In: *The Political Quarterly* 2012, v. 83, n. 1, January-March, pp. 69-76;
 - Medrano J. D., *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain and the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2003;
 - Medrano J. D., Gutierrez, *Nested Identities: national and European Identities in Spain*, *Ethnic and Racial Studies*, vol.24 (5), 2001, pp. 753-778;
 - Medrano J. D., *Naciones Divididas: Clase, Política y Nacionalismo En El País Vasco y Cataluña*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999;
 - Medrano J. D., *Nation, Citizenship and Immigration in Contemporary Spain*, in *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 7, no.2, 2005, pp.133-156;
 - Melucci A., Diani M., *Nazioni senza stato: i movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Loescher, Torino, 1983;
 - Melucci, M. Diani, *Nazioni senza Stato. I movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Feltrinelli, seconda edizione, Milano 1992;
 - Miegge M., in *Che cos'è la coscienza storica?*, Feltrinelli, Milano, 2004;
 - Moffatt S., Higgs P., Rummery K., Rees Jones I., *Choice, consumerism and devolution: growing old in the welfare state(s) of Scotland, Wales and England*, in *Ageing and society* 2012, v. 32, n. 5, July, pp.725-746;
 - Morata F., *European Integration and the Spanish "State of Autonomies"*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2006, Jahrg. 4, n. 4, pp. 507-528;
 - Moreno L., *Ethnoterritorial concurrence in multinational societies: the Spanish comunidades autónomas*, in *Multinational Democracies*, (Edited by) A. G. Gagnon and J. Tully, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 201-221;
 - Moreno L., McEwen N., *Exploring the territorial politics of welfare*, in *The territorial politics of welfare*, Edited by N. McEwen and L. Moreno, Routledge, Oxon -New York, 2005;
 - Moreno L., *Scotland, Catalonia, Europeanization and the 'Moreno question'*, in *Scottish Affairs* 2006, n. 54, pp. 1-21;
 - Muñoz Machado S., *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 2ª Edición, 1979;

- Munro C. R., *Studies in Constitutional Law*, second edition, Butterworths, London, 1999;
- Murphy A. B., *Rethinking the concept of European identity*, in G.H. Herb and D.H. Kaplan (eds) *Nested Identities. Nationalism, Territory, and Scale*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1999;
- Murray S., *Party over policy? Scottish nationalism and the politics of independence, by Leith and Martin Steven*, in *The Political Quarterly* 2010, vol. 81, n. 2, April-June, pp. 263-269;
- Napolitano G., *Tendenze Nazionalistiche e prospettive di rilancio della costruzione europea*, in *Studi sull'integrazione Europea* 2006, vol. I, n. 1, pp. 19-22;
- Nicolaidis K., *We, the Peoples of Europe in Foreign Affairs*, November/December, 2004, pp. 97-110;
- Olsson A., *Euroscepticism Revisited - Regional Interest Representation in Brussels and the Link to Citizen Attitudes towards European Integration*, Prepared for delivery at the 11th Biennial International Conference of the European Union Studies Association, Los Angeles, California, April 23-25, 2009;
- Ortega L., *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, in F. Lòpez Ramòn (a cura di), *De la reforma estatutaria, monografias de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, Zaragoza, 2005, 37 ss;
- Ortega Santiago C., *Las comunidades autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006;
- Ortega Santiago C., *Las comunidades autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006;
- Özkirimli U., *Contemporary Debates on Nationalism A Critical Engagement*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2005;
- Özkirimli U., *Theories of Nationalism. A critical Introduction*, 2nd revised and expanded edition, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2010;
- Ozkirimli U., *Theories of Nationalism. A critical introduction*, Palgrave Macmillan,
- Palermo F., "Recenti sviluppi del federalismo tedesco, tra continuità e innovazione", in *Federalismi a confronto*, Antonella Benazzi (A cura di), Cedam, Milano, 2010;
- Palermo F., Santini A., *From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework*, in Toniatti R., Palermo F., Dani M., (eds.), *An Ever More Complex Union*, Baden-Baden, Nomos, 2004, pp. 3-26;

- Palomares Amat M., *La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiaridad*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2011, vol.15, n.38, enero/abril. pp. 19-58;
- Palomares Amat M., *La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiaridad*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 15, n.38, genn-aprile, 2011, pp. 19-58;
- Panara C., De Becker A., *The role of the regions in the European governance*, Springer, Berlin, 2011;
- Pasquali G., *Le novità del Trattato di Lisbona*, Nuova Cultura, Roma 2010;
- Pereginets M., *The application of the principle of subsidiarity in EU law*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2010;
- Perez Royo J., Carrasco Duran M., “Regulació en el Estatuto de Catalunya de la participació de la Generalitat en las instituciones y políticas estatales”, in AA.VV., *Estudios Sobre la Reforma del Estatuto, Generalitat de Catalunya-Institut d’estudis Autonòmics*, Barcellona, 2004, 389 ss;
- Pfohl E., (a cura di), *Regionalismi ed integrazione Europa*, Istituto di studi politici San Pio V, Roma, 2005;
- Piattoni S., *Multilevel governance: a Historical and Conceptual Analysis*, in *Journal of European Integration* 2009, v. 31, n. 2, March, pp.163-180;
- Pittock M., *Scottish sovereignty and the union of 1707: Then and now*, in *National Identities* 2012, vol. 14, n. 1, March, pp.11-21;
- Poggeschi G., *Le politiche "estere" economiche delle entità sub-statali: esperienze e prospettive da Baden-Württemberg, Catalogna, Scozia e Stiria*, in *Le Regioni* 2001, anno 29, n. 5, ottobre, pp. 1097-1133;
- Preston P., *The Triumph of Democracy in Spain*, Routledge, London, 1996;
- R. Brubaker, *Ethnicity Without Groups*, Harvard University Press, Cambridge, 2004;
- Reid C., *Who makes Scotland’s law?, Delegated legislation under devolution arrangements*, in *Edinburgh Law Review* 6(3), 2002, pp. 380- 384;
- Resmini L., Torre A., (a cura di), *Competitività territoriale: determinanti e politiche*, Franco Angeli, Milano, 2011;
- Robertson R., Krossa A. S., (Edited by) *European cosmopolitanism in question*, Palgrave Macmillan, London 2012;
- Robertson W., *Storia del Regno di Scozia sotto Maria Stuarda e Giacomo VI*,

- Fontana, Milano, 1828;
- Robyn R., *The changing face of European identity*, Routledge, London-New York, 2005;
 - Rodríguez Bereijo Á., *Decentramento politico e decentramento fiscale: l'esperienza spagnola*, in www.issirfa.cnr.it, 2006;
 - Rolla G., *Il sistema costituzionale italiano, Volume 2, L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2011;
 - Rubio Llorente J., *El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional* 1996, n. 48 (16), pp. 9-33;
 - Ruggiu I., *Il nuovo statuto catalano*, in *Le Regioni* 2007, vol. 35, n. 2, aprile, pp. 281-313;
 - Ruggiu I., *Le politiche della devolution scozzese. Unus rex unus grex una lex?* in *Le Regioni*, 2004, vol. 32, n. 6, Dicembre, pp. 1267-1305;
 - Russo T., *Deficit e antideficit democratico nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Diritto Pubblico e Teoria e Storia delle Istituzioni, Sezione di Diritto Internazionale comunitario comparato Quaderni, n.2, Salerno, 2011;
 - Salvadori A., *Le comunità autonome spagnole e il diritto comunitario: spunti di riflessione*, in *Le Regioni* 2002, anno 30, n. 1, febbraio, pp. 59-79;
 - Salvadori A., *Le comunità autonome spagnole e il diritto comunitario: spunti di riflessione*, in *Le Regioni* n. 1, febbraio, 2002, pp. 59-79;
 - Saulle M. R., *Il Trattato di Maastricht*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1995;
 - Scarciglia R., Del Ben D., *Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005;
 - Schrijver F., *Regionalism after Regionalisation. Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006;
 - Scoditti E., *La costituzione senza popolo: Unione Europea e Nazioni*, Dedalo, Bari, 2001;
 - Scott L. Greer. Albany, *Nationalism and self-government: the politics of autonomy in Scotland and Catalonia*, State University of New York Press, New York, 2007;
 - Scott W., *The History of Scotland*, Vol.1, Longman, Rees, Orme, Brown, & Green, London, 1830;
 - Scully R., Wyn Jones R., *Europe, Regions and European Regionalism*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010;
 - Scutariu L., Aspects regarding the interconnection of regional science with regional

- development, in *The USV Annals of Economics and Public Administration*, Vol. 12, 1(15), 2012;
- Seymourhe M., *The Fate of the Nation-State*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2004;
 - Shils E., *Primordial, Personal, Sacred and Civil Ties: Some Particular Observations on the Relationships of Sociological Research and Theory*, in *The British Journal of Sociology*, Vol. 8, No. 2, 1957, pp. 130-145;
 - Siedentop L., *Democracy in Europe*, Penguin Press, London, 2001;
 - Sloat A., *Reconfiguring Scottish politics: Domestic governance v European Influence*, in *The Northern Ireland Legal Quarterly* 2002, v. 53, n. 4, Winter, pp. 435-453;
 - Smith A. D., *Nationalism and modernism: a critical survey of recent theories of nations and nationalism*, Routledge, London -New York, 1998;
 - Smith A. D., *The Origins of Nations*, in *Ethnic and Racial Studies* 1989, 12, no. 3, pp. 340-67.
 - Smith A. D., *Gastronomy or geology? The role of nationalism in the reconstruction of nations*, in *Nations and Nationalism* n.1, 1994, pp. 3-23;
 - Smith A. D., *Le origini etniche delle nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1998;
 - Smith A. D., *Nationalism. Theory, Ideology, History*, Polity Press, Cambridge, 2001;
 - Smith A.D., *The Nation in History: Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*, Brandeis University Press, Hanover, 2000;
 - Solé Tura J., *Nacionalidades y Nacionalismos en España: Autonomías Federalismo Autodeterminación*, Alianza, Madrid, 1985;
 - Solé-Tura J., *Catalanismo y Revolución Burguesa*, Edicusa, Madrid, 1970;
 - Solozàbal Echavvarria J.J., *Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán*, in *La reforma de los Estatutos de autonomía*, in *Revista jurídica de Castilla y León*, 2005, 121 ss.;
 - Stewart Leith M., *The view from above: Scottish national identity as an elite concept*, in *National Identities* 2012, vol. 14, n. 1, March, pp. 39-51;
 - Stolz K., *Towards a regional political class?: professional politicians and regional institutions in Catalonia and Scotland*, Manchester University Press, Manchester, 2009;
 - Swisher C., *The Glorious Revolution*, Lucent Books, San Diego, 1996;

- Szul R., *The linguistic Situation in Europe: between Regionalism and European Integration*. in *The Polish foreign affairs Digest* 2004, vol.4, n. 1 (10), pp. 127-168;
- Tatham M., *Devolution and EU policy shaping: bridging the gap between multilevel governance and liberal intergovernmentalism*, in *European Political Science Review* 2011, vol. 3, n. 1, March, pp. 53-81;
- Taylor C., *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Anabasi, Milano, 1992;
- Thompson T., Innes C., (a cura di) *The Acts of the Parliaments of Scotland*, Folio, Edinburgh, 1814-1875, vol. I;
- Tomuschat C., *Il federalismo tedesco*, in *Quale dei tanti federalismi?*, A. Pace (a cura di), Cedam, Padova, 1997;
- Toplak C., Šumi I., *Europe (an Union): imagined community in the making*, in *Journal of Contemporary European Studies* 2012, vol. 20, n. 1, March, pp.7-28;
- Torre A., *On devolution. Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 203 e ss;
- Trevor-Roper H., *The invention of tradition: the Highland tradition of Scotland* in *The Invention of Tradition*, Edited by E. J. Hobsbawm and T. Ranger, Cambridge University Press, Cambridge, 1983;
- Truini A., *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa*, Cedam, Padova, 2001, pp. 242-243.
- Trujillo G., *Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional*, in G. Trujillo, *Federalismo y Regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979;
- Vanmaelsaeke V. J. T., *A Study of the Abbey of Montserrat During the Franco Regime (1939-1975) with Special Reference to its Role as a Catalyst in Resurgent Catalan Nationalism*, Barcellona,1988;
- Varotto M. (A cura di), *Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali*, Ipsoa, Milano 2010;
- Velasco Caballero F., “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales”, in AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya-Institut d'estudis Autònoms, Barcellona, 2004, 283 ss.
- Ventura S., *Da Stato unitario a Stato federale Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2008;

- Viesti G., Prota F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- Vilar P., *Spain and Catalonia*, Review, III, 4, Spring 1980, pp. 527-587;
- Villani U., *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011;
- Villarroya A., *Cultural policies and national identity in Catalonia*, in *International Journal of Cultural Policy* 2012, vol. 18, n. 1, January, pp. 31-45;
- Vinci F., *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Franco Angeli, Milano 2013;
- Viver C., "La reforma de los Estatutos de Autonomía", in F. Balaguer Callejón, J. Tajadura Tejada (a cura di), *La reforma de los Estatutos de autonomía con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid, 2005, p. 11 ss.
- Viver C., *La reforma de los Estatutos de Autonomía...cit.*, 24 ss.. Cfr anche F. Balaguer Callejón, "Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía", in *Revista general de derecho constitucional, Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial*, 2005, 39 ss.;
- Walter P., *Artù, l'orso e il re*, Arkeios, Parigi, 2002;
- Warleigh-Lack A., Van Langenhove L., *Rethinking EU Studies: the contribution of comparative regionalism*, in *Journal of European integration*, 2010, pp. 541-657.
- Weatherill S., *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union*, in *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, edited by S. Weatherill and U. Bernitz, Hart Publishing, Oxford & Portland, 2005;
- Williams K. P., Neal G. J., *Identity and Institutions: Conflict Reduction in Divided Societies*, State University of New York Press, New York, 2005;
- Wilson K., Van der Dussen J., *The History of the Idea of Europe*, Routledge, London, 1993;
- Woelk J., *A place at the window: Regional ministers in the Council*, in R. Toniatti, F. Palermo, M. Dani, in *An Ever More Complex Union*, Nomos, Baden-Baden, 2004, pp.128-130;
- Wood S., Quaisser W., *The New European Union: Confronting the Challenges of Integration*, Lynne Rienner, Boulder, 2008;
- Xiol Rios J.A., Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de Justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, in AA.VV.,

Estudios sobre la reforma del Estatuto, Generalitat de Catalunya-Institut d'estudis Autònoms, Barcellona, 2004, 231 ss.;

- Yun, M. S., *Ethnonationalism, Ethnic Nationalism, and Mini-Nationalism: A Comparison of Connor, Smith and Snyder*, in *Ethnic and Racial Studies* 1990, vol. 13, no. 4, pp. 527-41;
- Zantedeschi F., “Nazioni e Nazionalismo in Europa”, in *Passato e Presente*, anno XXV, n.70, gennaio-aprile, 2007;
- Zapata-Barrero R., *Política de inmigración y Unión Europea* in *Claves de Razón Práctica* 2010 n. 104. Julio, pp. 26-32;

Documenti

- Atto Unico Europeo, http://archivio.lavoce.info/binary/la_voce/documenti/Atto_unico_europeo_Trattato_Lussemburgo_17_febbraio_1986_e_L_Aja_28_febbraio_1986.1202481306.pdf;
- Commissione delle Comunità Europee, *La Governance Europea. Un Libro bianco*, Bruxelles, 5.8.2001. COM(2001) 428 definitivo/2 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf;
- Council of Europe, *Regionalization in Europe: evaluation and perspectives*, Proceedings, Geneva 3-5 June 1993; *I Report*, Londra, 1973, pp. 21-55;
- Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello - giugno 2009), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:IT:PDF>;
- Trattati dell'UE, http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_it.htm;
- Trattato di Lisbona, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_it.htm;

Testi e articoli on -line

- C. Gallo, Tv, moneta, difesa, tassi e pensioni Così la Scozia immagina l'indipendenza, *La stampa.it/esteri*, 26/11/2013, http://www.lastampa.it/2013/11/26/esteri/tv-moneta-difesa-tassi-e-pensioni-cos-la-scozia-immagina-lindipendenza_g2kpj32JAByvW9Rs8AI3bL/pagina.html
- *Le politiche di coesione, programmazione 1994-1999*, MEF, Ragioneria Generale dello Stato, <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/RGS-EUROPA/Le-politic/PROGRAMMAZIONE-1994-1999.html>;
- *Libro Bianco Scotland's future– Your Guide to an Independent Scotland*, 26 novembre 2013, <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/11/9348/0>;
- Pérez-Díaz V., *El Déficit Cívico Europeo*, in *Claves de Razón Práctica*, No. 148, December 01, 2004, http://www.essayandscience.com/upload/ficheros/noticias/201106/el_dficit_cvico_europeo.pdf, traduzione in inglese di Morgan Malvoso, su *Ensayo i Ciencia*, <http://www.essayandscience.com/article/24/the-european-civic-deficit/>;
- *Scottish independence: Mariano Rajoy says Scotland would be 'outside EU*, *Bbc, News Scotland Politics*, 28 November 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-25132026>;

Siti internet

- Assembly of Europea Regions, AER: <http://www.aer.eu>;
- BBC News Scotland, <http://www.bbc.co.uk/news/scotland/>;
- Better Together, <http://bettertogether.net>;
- Catalan News Agency, <http://www.catalannewsagency.com>;
- Comitato delle Regioni, <http://cor.europa.eu/Pages/welcome.html>;
- Commissione Europea, http://ec.europa.eu/index_it.htm;
- Consiglio Europeo, <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=it>,
- Eurobarometer, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm;

- Generalitat de Catalunya, http://www.gencat.cat/index_eng.htm;
- Help Catalonia, <http://www.helpcatalonia.cat/2012/12/competencies-invasion-dennounced-by.html>;
- Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>;
- Scotland Act 2012, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents/enacted>;
- Scottish Government , <http://home.scotland.gov.uk/home>;
- Yes Scotland, <http://www.yesscotland.net>.