

EDITORIALE – 11 OTTOBRE 2017

La Catalogna di fronte all'Europa

di **Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



La Catalogna di fronte all'Europa

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. Questa Rivista è nata quasi quindici anni fa, intorno ad un gruppo di persone via via allargatosi, che si riconoscevano in due idee forti: la crisi, forse insuperabile, del modello europeo dello Stato nazionale, malamente importato nel resto del globo terracqueo e ormai in difficoltà anche nel continente che lo aveva originato; il fascino, forse irresistibile, dei modelli federali pensati come un *continuum* in cui si potevano tenere insieme i modelli di Unione di Stati fino ai modelli di Stato regionale.

Sottesa a queste idee, pur se non dichiarata, la fascinazione teorica del superamento europeo degli stati nazionali verso un modello in cui in un'Europa unita convivessero più facilmente realtà minori dei vecchi, tradizionali, obsoleti Stati nazionali. Alla fine del XX secolo, gli Stati nazionali europei sembravano giunti alla fine della corsa e, nella convinzione della irreversibilità della costruzione europea, non trovavano quasi più nessuno che li rimpiangesse; in fin dei conti erano stati loro i responsabili delle due più grandi tragedie della storia contemporanea: il colonialismo e le due grandi guerre, veri e propri orrori che avevano un solo padre, il nazionalismo di matrice europea.

Negli ultimi due decenni del XX secolo fu un grande fiorire di iniziative che diversamente si richiamavano a principi di regionalizzazione e di crescita delle autonomie territoriali: in Francia, la creazione delle Regioni risale agli anni '80; in Spagna il fenomeno autonomistico si rafforza; in Polonia, subito dopo la caduta del comunismo, si procede alla rivitalizzazione e al rafforzamento dei tradizionali Voivodati; in Belgio, la costituzione del 1993 segna il definitivo passaggio ad un modello federale; in Gran Bretagna si assiste ad un significativo rafforzamento dei parlamenti scozzese, gallese e nordirlandese e alla creazione delle Regioni in Inghilterra; in Italia, prendono le mosse quei fenomeni politici che condurranno alle leggi Bassanini, per l'introduzione del federalismo a Costituzione vigente, alla legge costituzionale n. 1 del 1999, sull'elezione diretta del Presidente della Regione e alla legge costituzionale n. 3 del 2001, che aumenterà oltre misura i poteri regionali. Erano gli anni di ascesa del ruolo del Comitato delle Regioni nel confronto fra le istituzioni europee (che invece non troverà posto tra istituzioni europee nel Trattato di Lisbona), della conferenza delle regioni con poteri legislativi, delle Euroregioni, che sembravano talvolta sfidare gli Stati nazionali sulle politiche di settore (si pensi alle politiche della pesca o alle politiche di tutela del mare o alle politiche dei trasporti transeuropei); Erano, infine, gli anni dei mitici "Quattro motori di Europa", che vedeva radunati la Lombardia, il Rhône-Alpe, il Baden-Württemberg, e, guarda caso, la Catalogna: una

grande lobby territoriale, attraverso la quale le Regioni più ricche dell'Europa cercavano un dialogo diretto con le istituzioni comunitarie, aggirando o scavalcando gli Stati. E tali fenomeni istituzionali erano guardati, se non con favore, almeno con occhio benevolo, dalle istituzioni europee che in essi trovavano un importante riferimento extrastatuale.

Il Trattato di Lisbona ha bloccato questa spirale. Il processo europeo può sì ripartire - questo era l'auspicio sotteso all'approvazione del testo - ma la partita deve tornare in mano agli Stati. L'istituzionalizzazione del metodo intergovernativo aveva proprio e specificamente questo significato: il federalizing process può continuare, ma saranno gli Stati nazionali, pur controllati da una Corte di Giustizia che assumerà il ruolo di custode giudiziario dei Trattati, non la Commissione, né altri soggetti estemporaneamente presenti nel tessuto istituzionale europeo, a decidere tempi, portata e direzione del processo. Bisognava, in quel momento, richiamare alla mente il vecchio insegnamento di Kelsen secondo cui non può esistere un doppio livello di federalismo, uno superstatuale, l'altro infrastatuale.

2. È con questa storia alle spalle che abbiamo visto negli ultimi anni il crescere dei fenomeni autonomistici e secessionisti in due Paesi come la Gran Bretagna e Spagna. A differenza del caso scozzese, nella vicenda catalana c'è un evidente problema di formale legalità costituzionale, e non vi è dubbio che le rotture dei testi costituzionali spagnoli sono state numerose e gravi: non è stato rispettato il principio di unità ed indivisibilità dello Stato; non è stato rispettato il principio della rigidità della Costituzione; non è stato rispettato nemmeno lo statuto di autonomia; non sono stati rispettati ordini legittimamente dati dalle autorità competenti, a partire dal Tribunale costituzionale. Sotto il profilo costituzionale interno, fa impressione come una democrazia che tutti abbiamo ritenuto matura - ma forse quarant'anni sono pochi per ritenere consolidato questo giudizio! - sia potuta arrivare sulla soglia dello scontro armato, che ancora oggi - nonostante la incongrua pseudo "dichiarazione di indipendenza" della Catalogna e la pseudo "sospensione" - non appare definitivamente evitato. Le istituzioni nazionali e autonome coinvolte hanno drammaticamente sottovalutato la deriva che la vicenda catalana stava prendendo. Un ruolo negativo ha svolto la debolezza delle istituzioni centrali, per le quali si è dovuto andare a votare per tre volte in due anni, senza nemmeno riuscire a costruire una maggioranza stabile (e la Spagna, in ragione del suo peculiare sistema elettorale, ha sempre avuto il problema di maggioranze governative assicurate dai partiti locali). Una sicura responsabilità va attribuita alle istituzioni autonome catalane, che hanno soffiato sul fuoco di un populismo egoista e non solidale, vellicando in modo irresponsabili istinti separatistici su mal costruite identità storiche, etniche e linguistiche.

Sotto un profilo strettamente giuridico, il Tribunale costituzionale spagnolo ha malamente utilizzato gli strumenti che poteva ricavare dalla funzione di giuridificazione dei conflitti politici ad esso, come a tutti

i giudici costituzionali, affidata. Forse una più elastica lettura della situazione - e opinioni pubbliche meno schierate e meno partigiane - avrebbero potuto permettere, favorire, o addirittura imporre soluzioni meno drastiche: ad esempio, si sarebbe potuta adottare non una radicale dichiarazione di incostituzionalità della legge catalana sul referendum e sulla susseguente proclamazione di indipendenza, bensì una sentenza di incostituzionalità parziale, cercando di circondare il referendum di maggiori garanzie, di ricondurlo sul terreno consultivo, e soprattutto di impedire una dichiarazione di indipendenza susseguente al risultato, imponendo una fase di trattative politiche dopo l'eventuale risultato positivo.

3. La decisione della Corte suprema canadese del 1995, resa per decidere come comportarsi nel caso della reiterazione con esito positivo del referendum in Quebec, avrebbe potuto e dovuto fornire una guida. L'autodeterminazione, nel diritto internazionale, ha una sua peculiare tutela solo se si è in presenza di domini coloniali ovvero di paesi, patenti violazioni dei fondamentali diritti democratici; all'interno di strutture politiche democratiche non è un diritto: e non è il caso della Catalogna; qualsiasi scelta di divisione non può favorire gli interessi di chi esce a discapito degli interessi di chi rimane parte della struttura unitaria. E, dunque, anche dopo una consultazione, trattare, trattare, trattare e, solo dopo, dopo aver ancora trattato, prendere una decisione definitiva, che andrà poi approvata dalle sedi rappresentative. Mutatis mutandis, è quello che chiede l'art. 50 del Trattato europeo. Ma i politici catalani, immersi anche loro in un oscuro velo di "democrazie senza memoria", non hanno letto né la sentenza della Corte canadese, né l'art. 50 TUE.

4. Per un pieno giudizio della vicenda non è però sufficiente né la valutazione di diritto costituzionale interno, né la valutazione secondo i tradizionali canoni del diritto internazionale. Occorre tener presenti sia i profili di legalità costituzionale europea; sia valutazioni prospettive di politica europea.

Sotto il profilo costituzionale europeo, l'art. 4, comma 2, TUE, è estremamente chiaro: "L'Unione rispetta l'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni fondamentali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la tutela della sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro". Nessun dubbio, dunque, può essere avanzato: l'Unione rispetta il sistema delle autonomie, non spingendosi comunque a fornire ad esso una garanzia costituzionale europea; ma non può in alcun modo interferire sulla vicenda catalana: si tratta di vicende assolutamente interne allo Stato spagnolo e qualsiasi contrario comportamento europeo porrebbe l'Unione in una posizione di grave violazione del Trattato.

5. La storia europea è una storia di continui spostamenti di confini tra gli Stati nazionali, di continue migrazioni di popoli, di continui tentativi di assorbire ovvero di emarginare, se non schiacciare, minoranze linguistiche, etniche, religiose. L'Unione Europea, con il suo catalogo di libertà, *in primis* la libertà di circolazione, ci ha permesso di superare tutte le grandi fratture della storia europea: quella irlandese, quella tirolese, quella basca, e ancora prima quella dei territori contesi tra Francia e Germania. Insomma, il rischio che una secessione catalana potrebbe innescare è quello di un fenomeno imitativo fra le tante minoranze, più o meno integrate, ereditate dai continui esodi di popolazioni e dai continui spostamenti di confini statali. Si aprirebbe una fase di instabilità istituzionale in cui i singoli Stati membri sarebbero costretti a fronteggiare istanze separatiste, distogliendo l'attenzione dall'obiettivo dell'integrazione europea. E un'Unione europea, già indebolita dall'utilizzo dell'art. 50 TUE per disciplinare l'uscita del Regno Unito, dovrebbe porsi il problema se l'ingresso di entità secessioniste debba - come credo sia inevitabile - essere disciplinato dall'art. 49.

6. Una parte importante della cultura costituzionale ha guardato con eccessiva benevolenza le istanze di tipo separatistico che percorrono l'Europa. I gravi errori compiuti dalle autorità spagnole, statali e autonome, non hanno un effetto negativo limitato alla sola Spagna: mettono in pericolo l'intero processo di costruzione dell'integrazione europea

E, allora, tra il sogno della costruzione di un'Europa unita, forte alfiere nel mondo di valori democratici e sociali, e l'incubo di un oscurantistico e medioevale ritorno a piccole Patrie, presunti idilliaci paradisi di piccole comunità non intaccate dalla globalizzazione, chi scrive non ha dubbi di sorta: per la libertà di tutti, anche di fronte alla nuova aggressività dei nostri interlocutori nel precario equilibrio mondiale che si va configurando (dalla Russia alla nuova politica statunitense, dalla Cina all'Islam), è necessario difendere il progetto di un'Europa unita.