Il governo Zapatero e le autonomie

di Gianfranco Baldini e Lucia Picarella(*)

Sommario

1. *Introduzione.* – 2. *La Spagna: verso un federalismo compiuto?.* – 3. *Le 4 fasi del processo autonomico.* – 4. *La Catalogna e la riforma dello statuto* – 5. *Il caso basco* – 6. *Catalogna, paese basco e futuro delle autonomie spagnole.*

1. Introduzione

Fin dalla prima fase della transizione verso la democrazia che dalla morte di Franco (novembre 1975) portò all'approvazione della Costituzione (CE, 1978), la *questione territoriale* è stata al centro del sistema politico spagnolo. Nell'ultimo decennio, questa rivista ha ospitato interessanti contributi sul tema ⁽¹⁾. Stato regionale, stato delle autonomie, sistema federoregionale, federalismo *tout court*, federalismo asimmetrico: queste alcune delle etichette più frequentemente utilizzate dai diversi studi per esaminare il caso spagnolo. Che quindi sfugge, evidentemente, a facili tentativi di classificazione. In questo articolo non ci interessa schierarci in maniera decisa nel dibattito su quale di queste definizioni sia la più appropriata. Nondimeno, adottando una prospettiva politologica, miriamo a presentare un quadro della situazione del rapporto tra centro e periferie in Spagna alla fine del 2006, con l'obiettivo più particolare di

(*) Gianfranco Baldini è autore dei paragrafi 1, 2, 3, Lucia Picarella dei paragrafi 4 e 5, mentre il 6 è opera congiunta.

(1) Cfr. B. BALDI, *La Spagna fra regionalismo e federalismo*, in questa *Rivista*, 1998, n. 5, pp. 917-936; N. SERRA I SERRA, *La costituzione spagnola e il federalismo*, 2000, n. 1, pp. 123-149; T. FONT I LOVET, *Il processo di "federalizzazione" in Spagna: l'organizzazione amministrativa*, 2000, n. 1, pp. 151-176.

verificare se con l'avvento del governo Zapatero si sia inaugurata una nuova fase nel processo di decentramento, volutamente lasciato aperto dalla flessibilità del dettato costituzionale. Per fare ciò prenderemo come termine *ad quem* della nostra analisi il risultato delle elezioni catalane del 1 novembre 2006, che, pochi mesi dopo il referendum sul nuovo statuto della comunità, segnano la conferma della coalizione tripartito (PSC-ERC e ICV-EUiA) alla guida dell'esecutivo regionale.

Un primo interrogativo che farà da sfondo all'articolo è quindi il seguente: il governo Zapatero, nei suoi primi due anni e mezzo di attività, ha introdotto una vera e significativa discontinuità nel rapporto con le Comunità Autonome (CcAa) rispetto ai suoi predecessori? Le prime risposte non possono che passare da due fondamentali analisi preliminari: la prima (§2) sulle particolarità – costituzionali, ma non solo – del caso spagnolo; la seconda (§3) sull'effettivo dispiegarsi del rapporto centro-periferie nel quarto di secolo che precede l'avvento dell'attuale governo. L'analisi e il confronto tra i casi catalano e basco (§4-6) permette di giungere ad alcune (provvisorie) conclusioni in merito all'effettiva capacità del leader socialista di inaugurare un nuovo rapporto con le autonomie, che per anni hanno rappresentato una spina nel fianco dei governi di Madrid, ora per la recrudescenza del terrorismo basco dell'Eta, ora per il decisivo potere di veto esercitato dai partiti regionalisti nei governi Psoe e PP.

Questo percorso, pur essendo per definizione provvisorio in quanto dedicato all'analisi di eventi sostanzialmente *in progress*, ci permetterà di evidenziare qual è il ruolo dei rapporti tra centro e periferie (il plurale è più che mai d'obbligo!) nel processo di federalizzazione spagnolo ⁽²⁾.

(2) Di federalizzazione della Spagna tratta lo studio di L.MORENO, *La Federalización de España*, El Siglo, 1997, tradotto in inglese *The Federalization of Spain*, Frank Cass, 2001. Accanto, e forse più di questo testo, molto attento alla dimensione sociologica dei nazionalismi e meno efficace sulle questioni politiche e giuridiche, va segnalato il più completo E. AJA, *El Estado Autonómico*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, seconda edizione.

2. *La Spagna: verso un esito compiutamente federale?*

I tentativi di collocare la Spagna all'interno di una delle categorie dell'analisi della forma di stato si scontrano, tra gli studiosi di regionalismo e federalismo, con almeno due difficoltà. La prima riguarda l'assenza di *criteri fortemente condivisi* all'interno della variegata comunità scientifica che, a partire da approcci giuridici o politologici, si occupa di questo tema. In estrema sintesi, mentre è relativamente facile definire un paese come unitario – lo è ancora, per esempio, la Francia, da sempre prototipo di questo modello, e così ancora dopo la recente riforma costituzionale del 2003 – più difficile è definire criteri univoci per le altre due classi, quella del regionalismo ⁽³⁾ e, appunto, del federalismo. In questo articolo utilizzeremo lo schema recentemente proposto nell'analisi comparata del federalismo da Brunetta Baldi (cfr. BOX 1) ⁽⁴⁾.

Come valutare se il sistema spagnolo è compiutamente federale? Il dettato costituzionale è certamente il primo aspetto da considerare nello studio del federalismo. Ma, come ben evidenzia il caso spagnolo, esso non è certamente l'unico, né tantomeno la sua lettura va presa alla lettera. Infatti non si trova traccia del termine "federalismo" nell'intero testo, che secondo alcuni studiosi avrebbe volutamente rinviato la risoluzione della questione territoriale alle successive fasi della transizione.

(3) Per il regionalismo le analisi sono ancora più complicate dal fatto che si usa lo stesso termine per studiare fenomeni diversi, cfr. M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, il Mulino, 2006.

(4) Naturalmente siamo ben consapevoli del fatto che esistono molti altri criteri che la dottrina giuridica tende a considerare importanti per l'analisi del federalismo. Per una rassegna ragionata su questi temi rimandiamo a T. GROPPI, *Il federalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2004. Inoltre, per una analisi simile alla nostra, alla quale ci siamo in più parti ispirati, di B. BALDI si veda, *Da unitario a federale: la Spagna*, di prossima pubblicazione in S. VENTURA (a cura di) *Da unitario a federale*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Box 1. *Gli elementi del federalismo nell'analisi di Baldi*

- 1) presenza di una costituzione scritta che sancisca il patto federale (*foedus*) fra le varie unità che decidono di unirsi e la *polity* inclusiva che nasce da quell'unione. Il patto deve indicare chiaramente i contraenti e i contenuti;
- 2) esistenza di due ordini di *politie* autonome, ciascuna dotata di istituzioni legislative, amministrative e giudiziarie, in rapporto diretto con la cittadinanza;
- 3) ripartizione costituzionale di competenze legislative che assicuri a ciascuna polity ambiti di decisione finale;
- 4) presenza di una camera territoriale di rappresentanza delle entità federate, che garantisca loro la partecipazione al processo legislativo nazionale;
- 5) presenza di un arbitro costituzionale di natura giudiziale, preposto alla tutela della costituzione e alla risoluzione dei conflitti di competenza fra i due ordini di governo.

Fonte: estratto e adattato (con evidenziazioni proprie) da B. BALDI, *Stato e territorio. federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, Laterza, 2005, pp. 34-36

Il prospetto dei cinque elementi inseriti nel BOX 1 può fungere da base di partenza per la nostra analisi. Si può distinguere a proposito tra una prima parte – i primi tre punti, con i quali si esaminano le garanzie costituzionali di esistenza delle entità federate, con la distribuzione delle loro competenze accanto a quelle dello stato – ed una seconda parte relativa, rispettivamente, alla partecipazione delle entità alla politica statale (attraverso una camera di rappresentanza, cioè un senato delle autonomie) e alla risoluzione delle controversie con lo stato (attraverso un tribunale costituzionale) ⁽⁵⁾. Ebbene, la Costituzione spagnola (CE) è ampiamente “carente” nella parte sulle garanzie costituzionali delle diciassette CcAa. Per meglio dire, è del tutto vaga in quanto non si configura in alcun modo come patto federale: l'esistenza delle comunità (*politie*) è certamente garantita, come lo sono le sue istituzioni autonome, ma molto più indefinita è la questione delle competenze. Come vedremo nel prossimo paragrafo, ciò è dovuto sostanzialmente al fatto che, nel processo di transizione concordata (“pactada”) si volle lasciare aperta la strada per la nascita successiva, accanto alle tre comunità “storiche” (paese Basco, Catalogna e Galizia), di

(5) Non consideriamo in dettaglio il Tribunale costituzionale, sul quale rimandiamo a S. BAGNI, *Stato autonomico e composizione degli organi di giustizia costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2, 2002, pp. 375-393.

altre comunità, a partire dall'iniziativa aggregativa condotta dalle province.

Come nota una recente analisi, in Spagna il modello territoriale è "il punto di maggior flessibilità del disegno costituzionale" (6). Inoltre, le più importanti analisi italiane sulla democrazia spagnola nell'ultimo trentennio convergono nel sottolineare la centralità della dimensione territoriale nel sistema politico contemporaneo (7).

È evidente che per esaminare in maniera compiuta il processo di federalizzazione spagnolo non si può prescindere da tre elementi fondamentali. Il primo è quello della sua *natura asimmetrica*. Esistono cioè alcune regioni, in particolare paese basco e Catalogna (e Galizia) che, grazie alla presenza di statuti di autonomia precedenti l'epoca franchista e alla presenza di forti partiti nazionalisti, guidano da anni questo processo di ridefinizione delle competenze e dei rapporti tra centro e periferia. Il secondo elemento è parzialmente legato a questo primo: negli ultimi 15 anni, *quasi tutti i governi centrali* – e quello attuale di Zapatero non fa eccezione – hanno goduto di *maggioranze molto risicate* o si sono addirittura retti su minoranze che necessitavano di sostegni esterni in parlamento. Ebbene, i partiti nazionalisti, e in particolare quello catalano, hanno in questo senso svolto un ruolo cruciale, facendo valere il loro potere di veto in cambio di importanti concessioni nel governo autonomo. Il terzo elemento è anch'esso legato al primo: *le comunità non storiche*, sorte seguendo il secondo modello che la costituzione spagnola prescrive per la nascita di comunità autonome (8) *hanno cercato con tempi e modalità diversi di spezza-*

(6) Cfr. R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 39.

(7) Cfr. C. ADAGIO, A. BOTTI, *Storia della Spagna democratica da Franco a Zapatero*, Milano, Bruno Mondadori, 2006; A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2005.

(8) Ricordiamo che la via rapida (art. 151) era riservata alle tre comunità storiche sopra citate, mentre l'art. 143 e l'art. 148 regolano la nascita di nuove comunità autonome. Queste ultime hanno utilizzato in molti casi le vie previste (nuovi statuti approvati da referendum) per raggiungere uno stato di autonomia simile a quello delle prime tre: cfr. J. MAGONE, *Contemporary Spanish Politics*, London, Routledge,

re il meccanismo dell'asimmetria per cogliere le opportunità del modello flessibile di federalizzazione e ottenere così anch'esse importanti concessioni economiche o su altre competenze specifiche.

Il programma del Psoe per le elezioni del 2004 dedicava poca attenzione alle riforme costituzionali: appena due pagine su 200 circa. Tra i temi citati come importanti, spicca quello della riforma del Senato, da molti considerata tanto importante quanto difficile da realizzare⁽⁹⁾. L'auspicio del Psoe di arrivare ad una piena realizzazione del carattere di «camera di rappresentanza territoriale» (già formalmente previsto dall'art. 69 della CE) ha realizzato con il governo Zapatero alcuni primi passi, ben ricostruiti altrove⁽¹⁰⁾.

Si può quindi parlare di un vero e proprio “processo autonomico” ancora sostanzialmente in corso. Come vedremo nel prossimo paragrafo, i 30 anni di democrazia spagnola possono essere divisi in almeno quattro fasi per quanto riguarda il rapporto centro-periferie. La discontinuità rispetto al passato che si è riconosciuta a Zapatero in molti settori di *policy* (si pensi al ritiro dall'Iraq o ai diritti civili) è riscontrabile anche nei rapporti con le comunità autonome?

3. Le 4 fasi del processo autonomico

Il caso spagnolo presenta quindi una sua unicità nel panorama delle democrazie contemporanee: si tratta del solo paese che, dopo il ritorno alla democrazia in seguito a quattro decenni di autoritarismo, ha avviato un percorso di federalizzazione volutamente aperto e flessibile.

2004.

(9) Si veda l'articolo di E. ROLLER, *Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?*, in *West European Politics*, vol. 25, n. 4, pp. 69-92.

(10) Per utili aggiornamenti sul tema si vedano le Cronache costituzionali sulla Spagna curate da ROBERTO SCARCIGLIA sui *Quaderni Costituzionali*. Si veda in maniera più specifica: T. FONT I LLOVET, F. MERLONI, *Il regionalismo tra riforma costituzionale e riforma statutaria*, in *Le Regioni*, n. 6, 2005, pp.1179-1202.

Durante la transizione il decentramento politico amministrativo fu «il punto sul quale fu più difficile raggiungere l'intesa sul piano costituzionale»⁽¹¹⁾. I partiti decisero di ripristinare soprattutto le prerogative delle comunità storiche, che già nel periodo repubblicano avevano goduto di autonomie speciali: paese basco, Catalogna e Galizia. La Costituzione del 1978 è volutamente vaga sul tema delle autonomie: l'esito della forma di stato viene demandato all'iniziativa delle singole province, che possono associarsi in comunità autonome, pur nell'ambito del principio fondamentale del rispetto della Spagna come «patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli» (art. 2). In realtà la prima fase del processo autonomico si completò con un'estensione ad altre comunità di alcune competenze speciali.

Questa sorta di "armonizzazione" del processo autonomico avvia la seconda fase (1981-92), quella che, con la scomparsa dell'Ucd di Suarez, segna l'inizio del predominio elettorale del Psoe. È interessante notare come in questo periodo si istituzionalizzi una sorta di accordo *bipartisan* tra Psoe e PP in favore dell'apertura del processo di autonomizzazione a tutte le comunità. Si oppongono, a questo processo che vede "le tartarughe raggiungere le lepri", i partiti nazionalisti (i cosiddetti Pane, *Partidos de ámbito no estatal*) contrari ad estendere alle altre comunità l'invito al tavolo dei benefici: il *café para todos*.

La terza fase si apre con le elezioni del 1993. Per la prima volta il governo Gonzales, minoritario in parlamento, deve cercare alleati. Li trova nei nazionalisti catalani di CiU (Convergència i Unió), che esercitano un potere di veto decisivo per la difficile sopravvivenza dell'ultimo esecutivo socialista prima dell'avvento di Zapatero. Ma anche il successivo governo, quello del primo mandato di Aznar (1996-2000), è caratterizzato da dinamiche per molti aspetti simili, a causa del necessario sostegno dei nazionalisti moderati: ai catalani si aggiungono (sebbene non su base programmatica) anche i baschi del Pnv. In periferia, prende invece avvio una nuova accelerazione da parte delle tre comunità storiche, con i tre partiti nazionalisti che, con

(11) C. ADAGIO, A. BOTTI, *op. cit.*, p. 43.

la dichiarazione di Barcellona del 1998 richiedono il riconoscimento della *sovranità* alle *nazionalità* presenti sul territorio.

TAB. 1 *Le quattro fasi del processo autonomico spagnolo*

Fase e periodo	Caratteristiche del sistema politico, conflitti dominanti e ruolo principali partiti	Rapporti tra partiti governo e forze nazionaliste	Esiti principali
1) Transizione: (1976-81)	Transizione "pactada", predominio Ucd, destra meno favorevole al regionalismo, PnV	Consensuali, rilevanza regionalismi storici pre-franchismo (Paese Basco, Catalogna, Galizia)	Compromesso: Costituzione aperta e flessibile, stato "regionalizzabile"; doppio binario: 3 CcAa storiche e opzione di regionalizzazione per le altre 14
2) Accordi condivisi maggioranza-opposizione (1981-1992)	Dalla fine del predominio Ucd al predominio PsOE, due accordi governo-opposizione aprono e chiudono la fase che vede le comunità "altre" percorrere la strada delle 3 più avanzate	Contrari agli accordi Pnv e CiU	"Armonizzazione" del processo: "tartarughe" raggiungono "lepri", <i>café para todos?</i> (cfr. anche sentenza TC 83 che istituzionalizza il processo autonomico)
3) I "pane" al centro (1993-2000)	Governi di minoranza (prima PsOE, 1993-96, poi PP, 1996-2000, si reggono su sostegno CiU; CiU e PnV)	Partiti nazionali sotto scacco per decisivo potere di veto dei nazionalisti (che però perdono consensi nelle elez. reg. di fine decennio)	Tentativo di nuova accelerazione da parte delle 3 CcAA più avanzate, dichiarazione di Barcellona (1998)
4) Centralismo (Aznar II, 2000-04)	Governo monopartitico di maggioranza (PP)	Perdita potere di veto, avanzamento processo revisione statuti	Riacutizzarsi dello scontro tra centro e periferie, piccoli ritocchi alle politiche fiscali

La quarta e ultima fase, quella del secondo mandato di Aznar, segna invece una chiara discontinuità, rispetto alle precedenti, per quanto riguarda l'atteggiamento del centro verso le periferie. Liberatosi del vincolo del sostegno dei partiti nazionalisti, Aznar avvia un periodo di più marcato centralismo, che culmina con la messa al bando del partito Batasuna nel 2003.

4. *La Catalogna e la riforma dello statuto*

Il caso catalano assume una rilevanza particolare nel panorama politico spagnolo, data la presenza in questo territorio di una forte tradizione storico-culturale e di un partito nazionalista predominante in tutte le elezioni dal 1980 in poi. L'importanza del caso catalano per la nostra analisi è da ricondurre al fatto che esso ha rappresentato un banco di prova notevole per il governo Zapatero e per la sua politica regionale, tesa alla riapertura del dialogo con le comunità autonome. Due sono stati infatti gli avvenimenti cruciali che si sono verificati in questo territorio e che andremo ad esaminare nel corso di questo paragrafo. Il primo fa riferimento al cambio politico registrato nelle elezioni autonome del novembre 2003, quindi poco prima della vittoria di Zapatero. Queste elezioni hanno segnato un forte cambiamento: l'investitura di Pasqual Maragall a capo di un governo di coalizione tripartito ha spezzato la ventennale egemonia di CiU e del suo leader storico Jordi Pujol.

Il secondo evento invece si riferisce allo statuto catalano, approvato con il referendum regionale del 18 giugno 2006, quindi circa a metà del primo mandato di Zapatero. Questo evento ha reso la Catalogna un possibile modello per tutte le altre comunità che hanno inaugurato processi di riforma dei propri statuti. Senza dubbio, un'importante spinta verso la nuova fase nelle relazioni centro-periferia è stata rappresentata proprio dall'intricato lavoro per l'approvazione dello statuto catalano

(¹²). Se da un lato questa ha dimostrato la volontà a livello centrale di negoziazione e ha portato a compimento l'ultimo passo verso la "Spagna plurale" voluta da Zapatero, dall'altro ha avuto una significativa conseguenza proprio in Catalogna, con la rottura della coalizione tripartita e la convocazione di elezioni anticipate al 1 novembre 2006 (TAB. 2).

Le elezioni del 2003 avevano portato alla sconfitta di CiU (-7,1 punti percentuali rispetto al 1999), legata anche al fallimento del patto di legislatura del 1999 con il PP. Questo accordo si era incrinato soprattutto sulla questione del decentramento, non essendo disposto il partito di Aznar ad accettare i continui riferimenti alla sovranità catalana portati avanti da CiU. Nacque quindi, con le elezioni del 2003, una nuova coalizione tripartita, composta dai socialisti, dai verdi (Icv-Euia) e con il contributo importante di ERC (Esquerra Republicana de Catalunya, 23 seggi).

Nel novembre 2004, i presidenti di tutti i partiti catalani si sono riuniti nel castello di Miravet con l'obiettivo di arrivare all'accordo tra le forze politiche per l'elaborazione del nuovo statuto. Il dibattito, caratterizzato dalla forte opposizione dei popolari di Rajoy, si è portato a compimento nella primavera 2006. A livello centrale come in periferia, i maggiori scontri sono stati relativi all'art. 1 del Titolo I del nuovo Statuto, in cui si afferma che la Catalogna, in qualità di nazione, esercita il suo autogoverno costituita in Comunità Autonoma in accordo con la Costituzione e lo Statuto, che è la sua norma fondamentale.

(12) La commissione costituzionale del Congresso dei deputati ha votato, il 22 marzo 2006, la proposta di riforma dello statuto della Catalogna. Hanno votato contro il PP, ERC e Euska Alkartasuna con 15 voti contrari. Il 30 marzo il Progetto è stato approvato dall'Assemblea con 189 favorevoli, 154 contrari e due astenuti; l'iter parlamentare si è concluso il 10 maggio con la ratifica del *plenum* del Senato, dove lo scarto di voti tra maggioranza e opposizione è stato minore, dal momento che i quattro senatori di ERC si sono astenuti. Cfr. E. CANITANO, *La Riforma dello Statuto di Autonomia della Catalogna*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

TAB. 2 Elezioni autonome in Catalogna (confronto tra 2003 e 2006)

	2003			2006		
	Voti	%	Seggi	Voti	%	Seggi
	1.031.45					
Psc	4	31,2	42	789.767	26,8	37
	1.024.42					
CiU	5	30,9	46	928.511	31,5	48
Erc	544.324	16,4	23	414.067	14,0	21
Pp	393.499	11,9	15	313.479	10,6	14
Icv- Euia	241.163	7,3	9	281.474	9,5	12
Ciuta- dans	-	-	-	89.567	3,0	3
Altri	45.406	2,3	0	68.813	4,6	0
	3.280.27	100,		2.885.67	100,	
Totale	1	0	135	8	0	135

Fonte: dati tratti da www.gencat.net.

Legenda: Psc (Partit Socialistes de Catalunya); CiU (Convergència i Unió); Erc (Esquerra Republicana de Catalunya); Icv-Euia (Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa).

Nota: in grassetto sono riportati i seggi dei partiti al governo dopo le rispettive elezioni.

Nella formulazione originaria, approvata dall'88% del Parlamento catalano, e successivamente oggetto di numerosi emendamenti, si affermava invece che “La Catalogna è una nazione” e che “la Spagna è uno Stato plurinazionale”. Pertanto, nel testo definitivo approvato dal Senato, contrariamente alla posizione assunta dai più nazionalisti, l'utilizzo della parola in oggetto compare solo nel preambolo.

In Catalogna, come detto, il dibattito sullo statuto ha portato alla rottura della coalizione di governo. ERC è infatti uscito dal governo regionale, votando contro lo statuto e giustificando questa posizione in relazione al fatto che esso non assicurava i cambiamenti necessari nella sanità, nell'istruzione, università e trasporti. Oltre al riconoscimento della nazione catalana, si richiedeva nello statuto un sistema giudiziario autonomo, all'in-

terno del quale il Tribunale supremo di giustizia della Catalogna diventa la più alta istanza d'appello, sottraendo così alla magistratura spagnola l'ultima parola sui processi svolti nella regione e, inoltre, è stato creato il consiglio di giustizia della Catalogna, organo autonomo dal Consiglio generale del potere giudiziario.

Altri importanti cambiamenti hanno riguardato la lingua ed il sistema fiscale. Sotto il primo punto di vista la conoscenza della lingua catalana è obbligatoria per i cittadini catalani, mentre in passato l'obbligo riguardava solamente lo spagnolo; catalano che oltre ad essere riconosciuto come lingua ufficiale della regione, può essere utilizzato negli uffici pubblici nelle scuole e nelle università. Per quanto concerne il sistema fiscale, si richiede una totale indipendenza, riconoscendo alla Generalitat la piena autonomia nella gestione delle risorse economiche al fine di realizzare liberamente gli obiettivi politici e sociali, ed è stata creata l'Agenzia tributaria della Catalogna ⁽¹³⁾.

La riforma ha attribuito alla Generalitat il rendimento delle imposte, tasse e contribuzioni speciali e tributi propri, in qualità di competenze esclusive; inoltre, ha ampliato le sue competenze specifiche in campo finanziario anche nei rapporti con l'Unione Europea, riferendosi ad un modello finanziario che promuova la solidarietà, il benessere sociale, il progresso economico e il rispetto dell'ambiente. Con lo statuto quindi la regione viene sottratta ai vincoli della Legge organica di finanziamento delle comunità autonome (LOFCA) ⁽¹⁴⁾.

(13) La Catalogna ha aumentato progressivamente la propria autonomia fiscale: con la riforma del 1996 lo Stato le ha ceduto una quota dell'imposta sul reddito IRPEF, che è passata dal 15% (quota prevista per le altre comunità) al 30% (quota prevista per le poche comunità che hanno come la Catalogna competenza nel settore dell'istruzione). La fonte principale di finanziamento delle province catalane era rappresentata dai trasferimenti statali, che nel 1997 hanno coperto il 77% del fabbisogno, mentre la parte restante si basava sulle tasse per i servizi erogati. Cfr. B. BALDI, *Governo locale e regionale in Baviera e Catalogna. Una comparazione con l'Emilia Romagna*, in questa *Rivista*, n. 6, 2001, pp. 1151-1199.

(14) Cfr. E. CANITANO, *art. cit.*; le comunità a regime forale, come il Paese Basco e la Navarra, godono di un sistema di finanziamento speciale, il *concierto*, che riconosce loro la piena autonomia fiscale: il potere impositivo è concentrato a livello di comunità. Le comunità a regime generale sono rette dalla LOFCA (Legge Organica

Il referendum del 18 giugno 2006 ha ratificato lo statuto con il 73,9% dei voti favorevoli, il 20,7% dei voti contrari, il 5,3% di schede bianche. Ma vi è anche stata una forte astensione, pari al 50,5%, che ha fatto parlare di successo a metà per i sostenitori dello statuto. I popolari hanno criticato Zapatero per aver ceduto alle posizioni indipendentiste e hanno giustificato il proprio voto negativo sostenendo la centralità della difesa dell'unità della Spagna.

Sei mesi dopo, il panorama politico catalano è stato sottoposto alla nuova sfida di elezioni anticipate, a causa della crisi innescata da ERC. Come documenta la TAB. 2, significativa è stata la caduta dei socialisti catalani che, pur confermandosi come seconda forza politica, hanno perso 5 seggi rispetto al 2003. Allo stesso modo, ha perso forza ERC, che è passato da 23 a 21 seggi; il PP ha avuto un leggero arretramento, passando da 15 a 14 seggi, mentre ICV è stato l'unico membro della precedente coalizione ad aver migliorato la sua posizione, ottenendo 3 seggi in più rispetto alle precedenti elezioni. Lo scenario post-elettorale si è presentato molto incerto: il rientro di ERC nella coalizione di governo è giustificato dal fatto che si tratta dell'unica alternativa realizzabile, data la posizione di chiusura in materia regionale che continua ad avere il PP. L'VIII legislatura catalana si è pertanto costituita il 17 novembre 2006: grazie al sostegno di PSC, ERC e ICV-EUiA, José Montilla ha sostituito Maragall a capo del *Gobierno de la entesa* ⁽¹⁵⁾.

In Catalogna, la politica di Zapatero introduce quindi importanti cambiamenti rispetto al governo di Aznar. Con il nuovo governo, la possibilità di riforma degli statuti dipende infatti dalle decisioni dei governi regionali, con solo due limiti: che le trasformazioni avvengano nel rispetto della Costituzione e che

di Finanziamento delle Comunità Autonome), esse si finanziano attraverso trasferimenti del governo centrale e dispongono di capacità impositive limitate. Cfr. F. PUZZO, *Il federalismo fiscale: l'esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 114-117.

(15) I partiti della coalizione (*entesa*) si sono dotati di un protocollo di risoluzione dei conflitti, che ha l'obiettivo di fissare il modello d'azione istituzionale e parlamentare di PSC, ERC e ICV-EUiA, al fine di garantire una azione coordinata e unitaria.

siano approvate con ampio sostegno politico e sociale ⁽¹⁶⁾. Il PP si è opposto a questa politica, intravedendo in essa la messa in discussione del modello territoriale esistente e l'avvio di un conseguente processo di sgretolamento dell'unità nazionale.

5. *Il caso basco*

Rispetto al caso catalano, quello basco è più complesso in quanto in questo territorio sono presenti un nazionalismo più forte, il terrorismo di ETA e, nel rapporto centro-periferia, il controverso *plan Ibarrexe*. Una delle maggiori differenze fra il nazionalismo catalano e quello basco consiste nel fatto che la forma del primo è inclusionista e non definita in termini di razza, mentre il secondo ha forti tendenze verso una forma escludivista ⁽¹⁷⁾. L'identità basca è stata modellata nel XIX° secolo da Sabino Arana, fondatore del PNV (Partido Nacionalista Vasco), che l'ha definita in termini di razza, favorendo lo sviluppo di orientamenti xenofobi ⁽¹⁸⁾.

Dopo la caduta del franchismo, oltre al Pnv, si sono sviluppati due movimenti nazionalisti: EA (Eusko Alkartasuna) nato nel 1984 come scissione dal Pnv, più favorevole all'autodeterminazione ed all'indipendenza; e HB (Herri Batasuna, il brac-

(16) Cfr. A. BOSCO, *op.cit.*, p.215.

(17) Su questo tema, è interessante l'analisi sull'identità nazionale condotta nel periodo 1990-95 nelle 17 comunità autonome. L'uguale identità è la maggiore caratteristica del nazionalismo catalano; difatti, dichiarava di essere: 1) solo catalano, il 12,5%; 2) più catalano che spagnolo il 18,9%; 3) sia catalano sia spagnolo il 38,9%; 4) più spagnolo che catalano il 9,8%; 5) solo spagnolo il 16,7%; 6) non sa / non risponde il 3,1%. Viceversa, nei Paesi Baschi, si definisce 1) solo basco il 26,8%; 2) più basco che spagnolo il 19,9%; 3) sia basco sia spagnolo il 30,8%; 4) più spagnolo che basco il 6,3%; 5) solo spagnolo il 10%; 6) non sa/non risponde il 6,2%. Cfr. L. MORENO, *op.cit.*, pp. 112-119.

(18) La comunità basca è composta dalle tre province di Álava, Guipúzcoa e Vizcaya; nel vigente sistema politico spagnolo, i Paesi Baschi godono di maggiore autonomia di un *land* tedesco, hanno proprie istituzioni rappresentative, un regime fiscale autonomo, un proprio corpo di polizia; il bilinguismo è ufficiale. Cfr. J.M. MAGONE, *op. cit.*; A.BOSCO, *op.cit.*, p. 133; A.BOTTI, *La questione basca. Dalle origini allo scioglimento di Batasuna*, Milano, Bruno Mondadori, 2003, p. 7.

cio politico di ETA) nato nel 1978, ricostituitosi in Euskal Herriarrok (Eh) e poi in Batasuna e messo fuori legge da Aznar nel 2003 ⁽¹⁹⁾.

Al contrario della Catalogna, il nazionalismo basco si presenta quindi in modo abbastanza frammentato: il Pnv è storicamente il partito più forte, ma deve fare i conti con scissioni e movimenti alla sua sinistra che ne minacciano la capacità di rappresentanza e di governo. Le elezioni basche del 2001 (TAB. 3) sottolineano la forte polarizzazione tra l'ala nazionalista, formata da PNV e EA (che concorrono insieme nonostante la scissione del 1984), e l'ala non nazionalista, rappresentata da popolari e socialisti.

La grande affermazione dell'alleanza PNV/EA (33 seggi), il crollo di EH (che perde la metà dei seggi) lo stallo sostanziale dei maggiori partiti nazionali (i Popolari avanzano di 3 seggi, compensando l'arretramento dei Socialisti, -1 seggio), spingono il leader del governo regionale Ibarretxe a proseguire con una politica indipendentista pacifica ⁽²⁰⁾.

Nell'ottobre 2003 il governo basco, formato dalla coalizione tra PNV (Partido Nacionalista Vasco), EA (Eusko Alkartasuna), e l'ala basca di IU (Izquierda Unida), ha approvato il progetto del nuovo statuto, conosciuto come *plan Ibarretxe* (dal nome del capo del governo basco, il *lehendakari* Juan José Ibarretxe), che prevedeva la creazione di una Comunità basca liberamente associata alla Spagna, e richiamava, fin dal preambolo, la singola identità del popolo basco, al quale conferiva il potere di decidere in maniera autonoma. Il *plan* fu decisamente respinto dal governo di Aznar.

Il *plan* prevede, ai fini della libera decisione dei cittadini ba-

(19) L'attività di ETA è stata periodizzata (A.BOTTI, *op.cit.*; e A.BOSCO, *op.cit.*, pp. 113-159) in 3 fasi: *a*) guerra di liberazione nazionale (1968-78); con l'obiettivo di arrivare ad una insurrezione popolare innescando una spirale di violenza; *b*) guerra di logoramento (1978-98); l'obiettivo era quello di sfiancare Madrid costringendo lo stato ad accettare le proprie richieste contenute in Alternativa Kas (amnistia, sovranità nazionale, indipendenza); *c*) fase del fronte nazionalista (1998-2000): alleanza con il nazionalismo moderato e abbandono della guerra di logoramento.

(20) Dati tratti da A. BOSCO, *op.cit.*, pp. 157-158; e in A. BOTTI, *op.cit.*, pp. 169-170.

schi, il potere per le istituzioni della comunità di convocare referendum relativi alle relazioni con gli altri territori baschi, con lo stato spagnolo e le altre comunità autonome; pertanto, se attraverso tali referendum i cittadini baschi si pronunciassero a favore di un cambiamento delle relazioni con la Spagna, le istituzioni basche e quelle spagnole dovrebbero impegnarsi ad attivare ciò che è stato approvato dal referendum.

Infine, nelle relazioni con la comunità basca, lo stato dovrebbe impegnarsi ad adottare gli strumenti di cooperazione previsti dal *Plan*, rinunciando all'applicazione unilaterale delle misure previste nell'art. 155 CE, in base alle quali lo stato può obbligare le comunità ad adempiere agli obblighi costituzionali e legislativi qualora inosservati.

Zapatero, fin dall'inizio del suo mandato, pur negando l'esistenza di un diritto di autodeterminazione per i baschi, ha offerto dialogo al nazionalismo basco in cambio, da parte di quest'ultimo, del formale abbandono della violenza e della consegna di tutte le armi. L'opposizione al piano da parte delle altre forze politiche spinse il *lehendakari* a convocare elezioni anticipate. Nell'aprile 2005, Zapatero, dopo solo un anno di governo, ha raggiunto un rilevante obiettivo: il partito socialista è diventato la seconda forza del paese basco, invertendo quasi esattamente i rapporti di forza con il Pp.

Pertanto, l'effetto Zapatero, cioè la linea morbida nei negoziati con le autonomie, è stata efficace anche su un elettorato particolare come quello basco, che non favorisce grandi passaggi di voto dal nazionalismo al non nazionalismo.

TAB. 3 Elezioni nei Paesi Baschi (confronto tra 2001 e 2005).

	2001			2005		
	Voti	%	Seggi	Voti	%	Seggi
Eaj- Pnv/Ea	604.222	42,7	33	468.117	38,6	29
Pse- Ee/Psoe	253.195	17,9	13	274.546	22,6	18
Pp	326.933	23,1	19	210.614	17,4	15
Pctv-Ehak	-	-	-	150.644	12,4	9
Eb	78.862	5,5	3	65.023	5,3	3
Aralar	-	-	-	28.180	2,3	1
Eh	143.139	10,1	7	-	-	-
Altri	7.918	0,7	0	13.471	1,4	0
Totale	1.414.26	100	75	1.210.59	100	75
	9			5		

Fonte: dati tratti da www.euskadi.net

Legenda: Eaj- Pnv/Ea (Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco/Eusko Alkartasuna); Pse-Ee/Psoe (Partido Socialista de Euzkadi-Euskadiko Ezkerra/Partido Socialista Obrero Espanol); Pctv-Ehak (Partido Comunista De Las Tierras Vascas-Euskal Herrialdeetako Alderdi Komunista); Eb (Ezker Batua); Eh (Euskal Herritarrok; Batasuna).

Nota: in grassetto sono riportati i seggi dei partiti al governo dopo le rispettive elezioni.

Tuttavia, non si può trascurare il fatto che il problema del nazionalismo radicale rimane ancora vivo. Non potendo presentarsi alle elezioni, Batasuna ha dato indicazione di votare per il Partito comunista delle terre basche, una formazione semi-sconosciuta, che ha conquistato il quarto posto con 9 seggi. Il Partito nazionalista basco ha ottenuto 29 seggi, 4 in meno rispetto al 2001. Non si è quindi realizzato il grande appoggio in seguito dal *lehendakari* Ibarretxe che aveva cercato in queste elezioni consenso unanime al suo statuto.

Oggi ETA rappresenta ancora la maggiore sfida per lo stato spagnolo, ed è proprio su questa spinosa questione che Zapatero ha segnato un mutamento radicale rispetto al suo predecessore: contrapponendo alla linea dura espressa da Aznar la sua volontà di dialogo, ha aperto la possibilità dell'inizio di un vero

processo di pacificazione. A partire dal 24 marzo 2006, ETA ha annunciato un *alto el fuego permanente* attraverso un comunicato inviato alla televisione pubblica basca EITB. Questo annuncio è arrivato dopo circa tre anni senza vittime mortali, anche se i terroristi non hanno abbandonato la loro attività, continuando a collocare esplosivi di scarsa potenza. Le successive consultazioni tra il presidente del governo Zapatero e Ibarretxe hanno dimostrato la volontà di attuare una sinergia tra le forze politiche per arrivare alla risoluzione del problema basco. Tuttavia, a livello nazionale, non vi è accordo sulla politica antiterrorista tra Psoe e Pp. Il leader dell'opposizione Rajoy sostiene che il fatto veramente decisivo sarebbe la dissoluzione di ETA, che non si è prodotta, e pertanto la tregua rappresenta solo una pausa.

6. Catalogna, paese basco e futuro delle autonomie spagnole

Secondo alcuni osservatori, lo statuto catalano può rappresentare un'alternativa importante per il territorio basco. Infatti, l'atteggiamento delle forze politiche catalane è stato sicuramente diverso, cioè guidato dal tentativo di restare nel solco della Costituzione del 1978. Non c'è stato nessun riferimento alla autodeterminazione, anche se, come abbiamo visto in precedenza, numerose sono state le discussioni circa il riconoscimento della nazionalità catalana. Al contrario, il *plan* si è mosso all'esterno della cornice costituzionale, in quanto il testo ha fatto riferimento al diritto di autodeterminazione del popolo basco, mettendo in discussione gli articoli 1 (la sovranità nazionale risiede nel popolo spagnolo) e 2 (l'indissolubile unità della nazione spagnola) della carta costituzionale. Pertanto, il piano e la costituzione spagnola sono incompatibili, perché il piano manda in frantumi la pietra angolare su cui la costituzione stessa è costituita, cioè la sovranità nazionale: giuridicamente, ci si trova di fronte due diversi progetti, uno basato sulla volontà sovrana del

popolo spagnolo, l'altro su quella del popolo basco ⁽²¹⁾.

Il processo di revisione catalano si differenzia anche perché è stato impostato in modo da realizzare una concertazione tra le varie forze politiche, e non si è posto come il progetto radicale di alcune di esse. Infine, differenze notevoli si riscontrano anche da un punto di vista delle competenze, poiché lo statuto catalano ha richiesto un sistema di finanziamento autonomo ma improntato al rispetto della solidarietà interterritoriale, e la possibilità di firmare trattati internazionali previa autorizzazione dello stato. Il piano ha attribuito invece alla comunità basca un nuovo *status* di comunità libera associata e nuove competenze ⁽²²⁾; proposto la rappresentanza diretta della comunità basca negli organi della UE nonché il suo coinvolgimento nel consiglio dei ministri della stessa quando si considerano questioni di esclusiva competenza della comunità.

Dunque, la maggiore sfida politica nel rapporto centro-periferie è ancora la risoluzione del problema basco. Su questo tema, occorre citare almeno le proposte di pacificazione più significative. Il socialista basco Benegas ha proposto che, all'indomani della realizzazione dell'unità di tutte le forze democratiche e del definitivo abbandono della lotta armata da parte di ETA, il governo entro due mesi trasferisca i terroristi nelle carceri basche e apra il dialogo con ETA e con tutte le forze parlamentari. Secondo il giurista Miguel Herrero de Miñón se l'esercizio del diritto di autodeterminazione, deducibile secondo lo stesso da una particolare interpretazione della Prima Disposizione Aggiunta della Costituzione, può condurre all'indipendenza, allora tale esercizio può porsi anche come strumento di una volontaria integrazione dei baschi nello stato spagnolo.

Un'altra proposta è quella di Ignacio Sánchez-Cuenca, per il

(21) Cfr. J.J. SÁNCHEZ JIMÉNEZ, *Nationalism and the Spanish Dilemma: The Basque Case*, in *Politics & Policy*, Vol. 34, No. 3, 2006, pp. 532-555.

(22) Lo stato spagnolo, secondo il piano, mantiene il controllo esclusivo solo in materia di difesa, sistema monetario, produzione e detenzione di armi ed esplosivi, immigrazione, marina, spazio aereo; è inoltre responsabile della legislazione comune in materia penale, processuale, civile, penitenziaria e commerciale. Cfr. A. BOSCO, *op.cit.*, pp. 127-128.

quale bisognerebbe creare un patto all'interno del quale tutte le forze democratiche si impegnano a non modificare lo *status quo*: il patto non riconoscerebbe il diritto all'autodeterminazione, ma stabilirebbe che dinanzi alla volontà dei baschi di separarsi dalla Spagna occorrerebbe trovare dei mezzi per il rispetto di tale volontà. Alla base di questo patto, Sánchez-Cuenca pone due condizioni: la fine della violenza con lo scioglimento di ETA; il conseguimento della maggioranza dei due terzi nel referendum che dovrà sancire la separazione⁽²³⁾. La volontà di trattare con il gruppo terroristico segna l'inversione attuata da Zapatero rispetto ad Aznar. Il Partito Popolare sottolinea la necessità di ricevere delle garanzie, come condizione all'apertura dei negoziati, sull'abbandono delle armi, sullo scioglimento della banda e sulla richiesta di perdono alle vittime. Il PP ribadisce costantemente che le richieste di autodeterminazione, la concessione dell'amnistia, e la legalizzazione di Batasuna non possono essere oggetto di trattative.

Cosa ci dicono i due casi analizzati sul processo di federalizzazione in corso in Spagna? Certamente l'equilibrio è ancora molto precario. Le questioni che abbiamo individuato come centrali nel processo (asimmetria, sovranità, dialogo tra partiti centrali e nazionalisti) rimangono più che mai importanti per le prossime tappe. Se il caso basco presenta ancora le maggiori difficoltà, legato com'è alla questione di Eta e al successo del nazionalismo moderato su quello radicale⁽²⁴⁾, si può dire che i primi due anni e mezzo di governo Zapatero hanno segnato alcune discontinuità importanti rispetto al secondo governo Aznar.

In particolare, il nuovo governo ha aperto un dialogo con le due più importanti comunità, Catalogna e paese basco. Nel primo caso l'approvazione del nuovo statuto sembra aver sancito un equilibrio virtuoso tra riconoscimento di una maggiore autonomia e rispetto dei principi fondamentali della costituzio-

(23) Cfr. A. BOTTI, *op.cit.*, pp. 173-197.

(24) Su questo tema si veda anche l'importante testo di R. GUNTHER, J.R. MONTERO E J. ROTELLA, *Democracy in Modern Spain*, Yale, Yale University Press, 2004.

ne (l'evocazione della nazione rimane nel preambolo e non nel testo del nuovo statuto). Nel secondo le incognite sono ancora molto numerose. Come mostra il caso nord-irlandese, con il quale è possibile stabilire qualche parallelo, i processi di pacificazione richiedono spesso molti anni. L'apertura del dialogo con Eta successiva al "cessate il fuoco" del marzo 2006 rimane comunque legata ad equilibri molto precari.

In questo scenario, per valutare in maniera definitiva se il governo Zapatero avrà compiuto passi veramente significativi verso una nuova fase nel rapporto centro-periferia, oltre agli sviluppi del caso basco occorrerà considerare i possibili progressi in due altri settori importanti: quello del rafforzamento delle sedi di raccordo intergovernativo (come la conferenza dei presidenti delle comunità) e soprattutto quella della riforma del Senato. Su quest'ultimo tema permangono sostanzialmente inalterate le differenze di prospettiva tra le comunità storiche (che temono che un suo rafforzamento come camera di rappresentanza territoriale porti ad una nuova riduzione dell'asimmetria) e le altre, che proprio in questa prospettiva si battono.