

L'asimmetria federale: il Canada e la Spagna*

Enric Fossas

I. Il problema nazionale e il dibattito sull'asimmetria

Il Canada e la Spagna sono due stati che cercano da molto tempo di regolare il loro problema nazionale. Si tratta di due società moderne, due democrazie occidentali situate alle sponde opposte dell'Atlantico (Europa e America), in seno alle quali esistono una o più comunità nazionali che aspirano ad un riconoscimento politico della loro «identità distinta» all'interno del paese e al possesso di autonomia politica allo scopo di mantenere il controllo su alcuni aspetti della loro vita politica, economica, sociale e culturale essenziali per la loro sopravvivenza. Da questo punto di vista, la Provincia Francofona del Québec e la Comunità Autonoma di Catalogna presentano alcune analogie:

1. La presenza di movimenti nazionalisti che perseguono un duplice obiettivo:

- a. il riconoscimento di una «società distinta» (in Canada) o di un «fatto differenziale» (in Spagna), entrambi fondati sull'affermazione di una *personalità collettiva* basata soprattutto sulla lingua, la cultura e la storia, ma anche sulla religione e il diritto (la

* Questo articolo fa parte di una ricerca sul federalismo asimmetrico da me intrapresa da qualche mese e che è ancora in corso in questo momento. Esso si basa sulla ricerca «Autonomia y asimetría» pubblicata all'*Informe Pi i Sunyer sobre Comunitats Autònomas 1994* (Barcelona 1995) e sulle conferenze da me tenute al *II Curs Superior d'Estudis Canadencs* (Universitat de Barcelona, avril 1996) e al *VI Congrès International d'Etudes Canadiennes: «Identité et différence. La création des identités et la gestion des différences»* (Sitges, novembre 1996). Vorrei ringraziare il Ministero degli Affari Esteri del Canada e l'Institut d'Estudis Autònomic de la Generalitat de Catalunya che mi hanno accordato le borse di studio per completare questa ricerca, consentendomi di fare uno *stage* all'Università di Montréal (dove sono stato ospitato dal Professor José Woehrling) e di continuare a lavorare nel quadro del programma PARRI del *Conseil d'Etudes Canadiennes*. Traduzione di Annamaria Pisapia.

nazione «canadese-francese», oggi la «nazione quebecchese», e la nazione catalana).

- b. la realizzazione di un progetto politico di *self-government* i cui contorni non appaiono quasi mai in maniera netta, ma che invece viene abbinato, come ha sottolineato Charles Taylor, al mantenimento delle condizioni di identità collettiva¹.

2. La recente storia costituzionale del Canada e della Spagna è stata segnata da ripetuti tentativi di trovare una organizzazione territoriale del potere che permettesse ad un tempo e di mantenere l'unità del paese e di fornire una risposta alle istanze di *autonomia-differenziazione* presentate da queste comunità, consistenti nella ricerca di uno statuto politico-costituzionale distinto. A questo proposito, si può affermare che la storia costituzionale dei nostri paesi, come ha sottolineato C. Viver Pi-Sunyer, è quella di uno scacco collettivo, dal momento che non si è mai riusciti ad eliminare i movimenti nazionalisti e queste comunità, a loro volta, non sono mai riuscite a diventare degli stati per via di secessione (quando vi è stato questo progetto), nè si è trovata una formula per integrare la pluralità nazionale all'interno di uno spazio costituzionale e politico comune (*via* federazione, confederazione)².

Nonostante i punti di partenza molto differenti (rispettivamente il federalismo nella *Loi d'Amérique du Nord* del 1867, poi modificata nel 1982, e lo Stato Autonomo nella Costituzione del 1978), si può constatare come la ricerca di una formula che consenta al Québec in Canada e alla Catalogna in Spagna di godere di uno «statuto particolare» sia stata presente nel dibattito politico e costituzionale dei nostri paesi³.

In Canada, a partire dalla rivoluzione tranquilla degli anni sessanta e dai progetti di revisione costituzionale, così come durante il «rimpatrio» della Costituzione e i tentativi dell'accordo di Lac Meech (1987) e di quello di Charlottetown (1992); potrebbe ugualmente farvi ritorno dopo il referendum del 1995 e il suo risultato⁴.

¹ C. TAYLOR, *Reconciling the solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Montréal & Kingston 1993, p. 163.

² C. VIVER PI-SUNYER, *Las autonomías políticas*, Madrid 1994, p. 9.

³ A.G. GAGNON-J. GARCEA, *Quebec and the pursuit of special status*, in R.D. OLLINGM.W. WESTMECOTT, *Perspectives on Canadian federalism*, Ontario 1988; J. WOEHRLING, *L'évolution et le réaménagement des rapports entre le Québec et le Canada anglais*, in J.-Y. MORIN-J. WOEHRLING, *Demain, le Québec... Choix politiques et constitutionnelles d'un pays en devenir*, Québec 1994, pp. 30 ss.; J. SOLE TURA, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid 1985, pp. 19 ss.

⁴ D. MILNE, *Equality or Asymmetry: Why Choose?*, in R. WATTS-D. M. BROWN (edd), *Options for a New Canada*, Toronto 1991, p. 285; R. WHITAKER, *The dog that never barked: who killed asymmetrical federalism?*, in K. McROBERTS-P. MONAHAN,

In Spagna – sebbene si debba riconoscere che la questione è stata posta a partire dal periodo della transizione politica degli anni settanta, e già prima della Costituzione del 1978 (durante i regimi provvisori di autonomia) – è soprattutto a partire dal 1992 (il principio di quella che si considera la terza fase dello Stato Autonomo) che si è cominciato a parlare apertamente dell'uniformità e della diversità delle Comunità Autonome, e che ci si domanda se lo sviluppo dello Stato Autonomo sia in grado di fornire una soluzione al problema nazionale spagnolo. Si potrebbe aggiungere che il risultato delle ultime elezioni del 3 marzo 1996 ha riproiettato al centro del dibattito politico la questione nazionale⁵.

Se ci si domanda quali sono le cause di questo fenomeno costituzionale e politico, si può pensare, d'accordo con José Ramón Recalde, che il nazionalismo sia una ideologia politica difficile da integrare in un progetto federale o pressochè tale⁶, o piuttosto, come afferma Michael Keating, che non esista alcuna formula costituzionale in grado di soddisfare una nazione alla ricerca di una posizione ambigua: da una parte all'interno dello stato di cui fa parte e dall'altra al suo esterno⁷. In ogni caso, questo fenomeno ha suscitato in entrambi i paesi (soprattutto in Canada) un vivace dibattito sul federalismo asimmetrico. I costituzionalisti e i politologi si sono interrogati sul grado di eterogeneità possibile e auspicabile nei rapporti tra ciascuna entità territoriale e il sistema nel suo insieme, tra queste e il potere centrale, e tra le entità stesse. Secondo la definizione formulata da Charles Tarlton, il grado di asimmetria del sistema risulterebbe dal livello di *conformity* e *commonality* esistente in questi rapporti. Il che dipenderebbe a sua volta dal grado d'identità delle caratteristiche sociali, economiche, culturali e politiche tra gli stati membri e il sistema nel suo insieme⁸.

The Charlottetown Accord, the referendum and the future of Canada, Toronto 1993, p. 107; J. WEBBER, *Reimagining Canada*, Kingston-Montreal 1994, p. 229; F. LESLIE SEIDLE (ed), *Seeking a New Canadian Partnership (Asymmetrical and Confederal Options)*, Ottawa 1994.

⁵ Si può constatare questo interesse in numerosi lavori: *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas* 1992; «Revista Vasca de Administración Pública», num. 36, 1993; «Documentación Administrativa», num. 232-233, 1993; *Organización territorial del Estado*, Salamanca 1993; *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona 1995; E. UDINA, *Quo vadis Catalonia?*, Barcelona 1995; F. REQUEJO, *Diferencias nacionales y federalismo asimétrico*, in «Claves de la razón práctica», 59, 1996, pp. 24-37.

⁶ J. R. RECALDE, *Crisis y descomposición de la política*, Madrid 1995, p. 81.

⁷ M. KEATING, *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia*, Barcelona 1996, p. 8.

⁸ Ch. TARLTON, *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation*, in «Journal of politics», 27, 1965, p. 861.

Per operare un raffronto tra l'oggetto del dibattito che si svolge sull'una e sull'altra sponda dell'Atlantico non si può prescindere dalle diverse realtà di ciascun paese: dalla sua storia, dalle tradizioni e dalla cultura politica di cui esso è depositario, dal sistema giuridico che vi è adottato e dalla situazione socio-economica in cui esso si trova. Se si considerano questi aspetti, le differenze risultano talmente significative che si potrebbero persino nutrire dubbi sulla possibilità di svolgere la ricerca in prospettiva comparativa. Ciononostante, almeno in materia di asimmetria, è possibile rinvenire una griglia di analisi capace di rilevare le analogie e le differenze intercorrenti tra Canada e Spagna.

La prima distinzione che va effettuata è quella tra l'asimmetria *de facto* e quella *de iure*.

II. Le asimmetrie di fatto

L'asimmetria di fatto si presenta come il risultato di fattori quali la demografia, l'economia, la cultura, il sistema dei partiti politici o il carattere nazionale delle comunità territoriali.

1. Il numero di unità, la distribuzione demografica e la dimensione di ciascuna di esse costituiscono dei fattori importanti che implicano delle conseguenze sul piano politico. Per quanto riguarda il Canada, vi sono 10 Province e 25 milioni di abitanti. La più grande è l'Ontario (9 milioni) e la più piccola è l'Île du Prince Edouard (1,27 milioni). In Spagna esistono 17 Comunità Autonome e 39 milioni di abitanti. L'Andalusia è la più importante (6,8 milioni) e la Rioja la più piccola (253 mila), se si escludono Ceuta e Melilla.

2. La cultura e la lingua rappresentano a loro volta degli elementi molto rilevanti per l'asimmetria. Su questo punto si devono considerare due fattori: la concentrazione/dispersione territoriale delle comunità culturali e la situazione d'equilibrio tra questi gruppi, vale a dire i rapporti di maggioranza/minoranza.

Da questo punto di vista, il Canada presenta una dualità franco-anglofona e una concentrazione territoriale: i francofoni costituiscono la maggioranza in Québec, sebbene ve ne sia pressochè un milione fuori dal Québec, soprattutto nel Nuovo Brunswick; se si considera il paese nel suo complesso, però, essi sono minoritari. A loro volta, gli anglofoni sono in prevalenza nelle rimanenti provincie e costituiscono una minoranza nel Québec.

Per quanto riguarda la Spagna, esiste una pluralità linguistica e culturale, dal momento che vi sono quattro comunità linguistiche (castigliana, catalana, basca e galiziana), se si escludono alcune altre modalità linguistiche minori (*bable*, arnese). Vi è pure concentrazione territoriale, sebbene non si possa parlare di omogeneità; vi

è, infine, una lingua maggioritaria (il castigliano) rispetto alle altre. Bisogna sottolineare che la situazione sociolinguistica è singolare, visto che il castigliano è conosciuto da tutti coloro che parlano una lingua minoritaria, il che non vale per il Canada.

3. Il sistema dei partiti politici dà origine ad un'asimmetria anche politica che si ripercuote sul funzionamento dell'insieme. Si asserisce che il ruolo delle entità territoriali raggiunge il massimo della sua efficienza qualora esse dispongano di partiti politici presenti esclusivamente sul loro territorio ed esercitino un peso a livello federale⁹. L'asimmetria risulta evidente quando tali partiti esistono solamente in una o due comunità in qualità di movimenti nazionalisti.

È, questo, il caso del *Parti Québécois* e soprattutto del *Bloc Québécois*, che, pur essendo presente solamente nel Québec, è divenuto la seconda forza politica del Parlamento di Ottawa (la Camera dei Comuni), ed è passato all'opposizione ufficiale nel 1993. Qui è l'asimmetria è determinata dallo squilibrio tra la forza politica del Québec e quella delle altre province. In Spagna, anche se in alcune Comunità (Aragona, Canarie) esistono delle forze politiche regionali, ve ne sono due (il Partito Nazionalista Basco e *Convergencia i Unió*) che svolgono un ruolo più importante delle altre in seno al Parlamento spagnolo (Congresso dei Deputati). L'evoluzione del sistema politico spagnolo si dirige probabilmente verso una situazione in cui nessun partito politico sarà in grado di governare lo Stato senza l'appoggio di queste minoranze nazionaliste.

4. Infine, l'asimmetria più notevole, che si trova all'origine dei conflitti politici e costituzionali, è quella che trae origine dalla coesistenza di comunità eterogenee da un punto di vista nazionale, da quelle che Herrero de Miñon ha definito «società differenziali», in cui alcune comunità possiedono un carattere nazionale e altre ne sono prive¹⁰.

In Canada esiste asimmetria perchè vi è soltanto una Provincia che si considera quale nazione e che pretende di venire riconosciuta come uno dei «due popoli fondatori», mentre nello stesso tempo ritiene il Canada una federazione di due nazioni di cui il patto fondatore è la Costituzione. Anche in Spagna si ritrova asimmetria, dal momento che l'evoluzione storica dello Stato spagnolo non ne ha eliminato il carattere plurinazionale. Malgrado la creazione di diciassette Comunità Autonome, solo tre proclamano il loro caratte-

⁹ G. DE VERGOTTINI, *Regiones y Estado en la dinámica institucional. Consideraciones comparadas*, in «Revista Vasca de Administración Pública», 14, 1986, p. 10.

¹⁰ M. HERRERO DE MIÑON, *La gestión del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente*, in «Revista Vasca de Administración Pública», 36, p. 31.

re nazionale: la Catalogna, i Paesi Baschi e la Galizia, anche se quest'ultima forse in modo meno marcato. In effetti, non si possono comprendere i sistemi cande e spagnolo senza tenere conto del loro *background* in quanto Stati multinazionali. È stato proprio lo sviluppo delle strutture federali o pressoché federali in «società differenziali» come il Canada e la Spagna a fare sollevare la questione della asimmetria *de iure*.

III. L'asimmetria di diritto

Su questo piano l'asimmetria comporta delle differenze giuridiche tra le unità componenti la federazione, sia in materia di poteri ed obblighi che per quanto concerne la forma delle istituzioni federali o l'applicazione delle leggi ovvero dei programmi federali. Nell'ambito della discussione sull'asimmetria di diritto, bisogna ancora distinguere tra il dibattito *de constitutione data* e quello *de constitutione ferenda*. Il primo è quello che si svolge tra giuristi e attori politici a proposito dell'interpretazione della Costituzione del paese. In Canada si è discusso sulla *Loi d'Amerique du Nord* del 1867, in cui sono contenute alcune disposizioni particolari applicabili soltanto ad una o più Province. Si è asserito che la costituzione avrebbe conferito al Québec uno statuto particolare *de facto*, a prescindere dalle norme costituzionali. Anche in Spagna si è verificato di recente un dibattito *de constitutione data*, originato dall'enorme flessibilità del testo spagnolo, in cui sono insite notevoli potenzialità d'asimmetria tali da consentire uno sviluppo costituzionale in questa direzione.

Tuttavia, si può dire che il dibattito sull'asimmetria si è svolto su un altro piano. Soprattutto in Canada, esso ha avuto luogo *de constitutione ferenda*, giacché la Costituzione non è stata solamente un mezzo per raggiungere degli obiettivi, ma ha rappresentato essa stessa un obiettivo, ed il dibattito politico ha portato alla riforma della Costituzione, che è stata dunque al centro del conflitto. In altre parole: il dibattito sulla asimmetria non si è svolto in sede di diritto costituzionale ma di «politica costituzionale», ed è stato imperniato sulla natura stessa della comunità politica sulla quale è fondata la Costituzione – ciò che Peter Russel ha definito *megaconstitutional politics*¹¹. Il problema che si pone in questo caso è quello di verificare se i cittadini condividano gli stessi valori in termini di giustizia politica e di identità collettiva per continuare a spartire la medesima cittadinanza sotto la Costituzione comune.

¹¹ P. RUSSEL, *The politics of Mega - Constitutional change: Lessons from Canada*, in B. DE VILLIERS (ed), *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht-Boston-London 1994, p. 30.

In Spagna non vi è stata – almeno fino ad ora – alcuna discussione sulla riforma costituzionale in termini di asimmetria. Le ragioni di questa circostanza risiedono – almeno in parte – nel fatto che la Costituzione, per usare un termine di cui ci si serve in questo paese, ha parzialmente «decostituzionalizzato» la forma dello Stato e ha deferito a delle altre norme infracostituzionali questa funzione (gli Statuti di Autonomia e ulteriori norme che formano il «blocco della costituzionalità»). E, dal momento che è su questo blocco che si è discusso, si può affermare che il dibattito sulla asimmetria è un dibattito di politica costituzionale spesso camuffato in guisa di diritto costituzionale.

Non è mia intenzione analizzare in questa sede la discussione *de constitutione ferenda* che si è tenuta in Spagna e in Canada poiché si tratta di un soggetto molto vasto. Mi limiterò pertanto ad esaminare quello *de constitutione data*, in modo da potere reperire una griglia di analisi capace di mostrare l'esplicazione dell'asimmetria nei meccanismi e nei principi costituzionali propri degli Stati federali o composti.

1. Si possono incontrare dei territori che non godono del medesimo statuto costituzionale degli altri poiché non possiedono uguale natura giuridica. È il caso dei Territori del Nordovest e dello Yukon in Canada, che non beneficiano della stessa posizione delle province; un caso analogo è costituito in Spagna dalle città di Ceuta e Melilla, che non si avvantaggiano del medesimo statuto delle altre Comunità Autonome.

2. Anche l'organizzazione delle istituzioni politiche interne delle entità territoriali può costituire l'oggetto di una asimmetria. Tuttavia, per quanto riguarda questo punto, si cerca sempre di realizzare una omogeneità tra il sistema politico federale e quello delle entità territoriali, ragion per cui di frequente le Costituzioni federali impongono dei limiti al potere di organizzazione interna degli Stati. Ciò risulta chiaro dalla Costituzione degli Stati Uniti (art. 4), dalla *Grundgesetz* di Bonn (art. 28) e dal preambolo della Legge Costituzionale del Canada, secondo il quale l'Unione Federale si fonda su una Costituzione informata ai medesimi principi di quella del Regno Unito: il governo rappresentativo e il regime parlamentare britannico. All'articolo 58 e seguenti la Legge Costituzionale contiene anche delle disposizioni relative ai poteri delle Province, che trattano proprio delle Costituzioni Provinciali.

L'articolo 152 della Costituzione spagnola stabilisce la democrazia parlamentare unicamente per alcune Comunità, sebbene questo regime politico sia stato applicato in tutti gli altri. In ogni caso, è possibile constatare ovunque una tendenza verso un «mimetismo»

tra il sistema politico territoriale e il sistema federale¹². Malgrado ciò, nel 1969 si è discusso in seno al Comitato Costituzionale del Canada la possibilità di instaurare un regime presidenziale in Québec. M. Bonenfant ha stimato un siffatto regime conciliabile con il sistema federale «poichè la caratteristica del federalismo dovrebbe essere precisamente quella di permettere alle parti componenti di realizzarsi come vogliono». In Spagna, si è discusso anche sulla possibilità di applicare l'art. 152 della Costituzione a tutte le Comunità. Il Tribunale Costituzionale ha sottolineato nella celebre sentenza LOAPA che «il sistema di autonomia è caratterizzato dall'equilibrio tra l'omogeneità e la diversità dello statuto giuridico pubblico delle unità territoriali che lo compongono» (STC 76/1983).

3. In Canada e in Spagna vi è ancora un'ulteriore asimmetria di diritto, risultante dai processi di creazione della Federazione canadese e dello Stato Autonomo spagnolo. La prima è il risultato della federazione di diverse entità preesistenti: in origine (1867) le quattro Province, alle quali si sono aggiunte in seguito dei nuovi territori. Le istanze precedenti la confederazione (notoriamente le esigenze del Québec in seno al Canada – Alto e Basso -) e le condizioni in base alle quali furono ammesse le nuove Province spiegano come la Costituzione contenga alcune disposizioni particolari, applicabili soltanto ad una o alcune Province. È, questo, il caso della Legge del 1867 sull'insegnamento (93), il bilinguismo legislativo (133) o l'uniformazione del diritto civile e di quello di proprietà (94). Lo stesso vale per gli articoli della Legge Costituzionale del 1982 relativi al nuovo Brunswick e al Québec, le leggi su Manitoba, Alberta e Saskatchewan. Bisogna ancora citare l'articolo 33 della «Carta dei diritti e delle libertà», in cui viene introdotta la clausola *nonostante*, che riserva alle assemblee legislative provinciali la possibilità di derogare alla maggior parte dei diritti e delle libertà garantiti. Si tratta di una disposizione del tutto originale nell'ambito del diritto costituzionale comparato, che presenta delle evidenti potenzialità in senso asimmetrico.

Lo Stato Autonomo spagnolo non è il risultato di una federazione, bensì di una decentralizzazione politica il cui punto di avvio è costituito da una società sovrana, la Nazione spagnola, che si è data una Costituzione. Secondo essa la Spagna è composta di «nazionalità e regioni» (art. 2 della Costituzione), le quali hanno diritto all'autonomia, vale a dire a divenire Comunità Autonome adottando uno statuto di autonomia.

La Costituzione contiene delle regole circa le procedure per la creazione delle Comunità Autonome: esse si fondano su quello che

¹² Y. MENY, *Politique comparée*, Paris 1987, p. 471.

viene definito «principio dispositivo» o principio di libertà. In base ad esso l'autonomia è volontaria (cioè non è imposta dalla Costituzione), vi sono diverse vie per accedere all'autonomia, diverse procedure di elaborazione dello statuto di autonomia e diversi livelli di competenze. Si sono dunque previste soluzioni differenti per comunità differenti con volontà di autonomia a sua volta differente.

Nella Costituzione è contenuta una asimmetria *potenziale* che si è concretizzata nel processo autonomistico: le Comunità sono state create in seguito per altre vie e hanno assunto livelli di competenze diversi. Nella Costituzione si trovano inoltre delle disposizioni particolari (concernenti la Navarra, i Paesi Baschi, Ceuta e Melilla), mentre nel «blocco della costituzionalità» sono presenti diciassette leggi organiche diverse (uno Statuto di Autonomia per ciascuna Comunità Autonoma).

4. Si potrebbero ancora menzionare le asimmetrie che si stabiliscono in Canada e in Spagna nell'ambito della ripartizione delle competenze, vale a dire del *quantum* di potere delle entità territoriali. Nel caso del Canada, si è già segnalato che la Costituzione contiene alcune norme applicabili unicamente a una o ad alcune Province. Bisogna citare ancora il meccanismo di *opting out* previsto all'articolo 38.3 della Legge costituzionale del 1982, il quale consente ad una Provincia di manifestare il suo disaccordo attuando una modifica della Costituzione capace di derogare alla competenza legislativa, ai diritti di proprietà o a qualsiasi altro diritto o privilegio di un'assemblea o governo provinciale. L'*opting-out* pone il Québec nella condizione di godere *de facto* di uno statuto speciale, in qualità di sola Provincia che abbia deciso di sfruttare questa possibilità. Ciò non implica tuttavia il fatto che il Québec abbia dei poteri costituzionali speciali, poichè le altre Province dispongono dei medesimi poteri ed è loro riservata la possibilità di seguire il suo stesso cammino¹³. In effetti, per quello che concerne le competenze, le forme di asimmetria più importanti ad essere state realizzate sono di tipo *non* costituzionale, in quanto conseguite soprattutto per mezzo di accordi amministrativi e finanziari tra i governi di Québec e Ottawa¹⁴.

In Spagna esiste una asimmetria nella ripartizione dei poteri, dal momento che a tutt'oggi alle Comunità Autonome non spettano le medesime competenze. Il sistema spagnolo presenta un certo grado di complessità, giacchè non è soltanto la Costituzione a stabilire

¹³ P. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Toronto 1992, p. 103.

¹⁴ D. MILNE, *Exposed to the Glare: Constitutional Camouflage and the fate of Canada's Federation*, in F. LESLIE SEIDLE (ed), *Seeking a New Canadian Partnership*, cit., p. 111.

la distribuzione dei poteri, bensì lo Statuto di Autonomia di ciascuna Comunità a concretarne le competenze. Questo tipo di sistema è stato definito «autonomia sulla carta»: esso consente infatti ad ogni comunità di scegliere le materie da assumere nel quadro della Costituzione, la quale a sua volta prevede diversi livelli di competenze a seconda della via per cui si è avuto accesso all'autonomia. Nel corso di quindici anni vi è stata una notevole differenza in materia di competenze tra le Comunità storiche (Catalogna, Paesi Baschi e Galizia) e il resto delle Comunità, esclusa l'Andalusia. In questo momento la differenza si è ridotta, ma non vi è uniformità, come ho segnalato poc'anzi.

5. Per concludere, si può trattare dell'asimmetria in riferimento alla partecipazione delle entità territoriali alle istituzioni federali (Senato, Corte Suprema). Nel caso del Canada, si ritrova una disuguaglianza per quanto riguarda la rappresentanza delle Province nel Senato, dal momento che è stata adottata una formula che assicurasse l'uguaglianza delle «divisioni» o «regioni»: a ciascuna spettano ventiquattro senatori. Ciononostante, mentre le quattro Province dell'Ovest e le quattro Province marittime formano una regione, il Québec e l'Ontario sono considerate ciascuna come una regione. Si deve tuttavia tenere presente che il Senato canadese non è propriamente una Camera di rappresentanza territoriale, poichè i senatori vengono designati dal governo centrale a sua discrezione e non dalle Province o dai loro abitanti. Si potrebbe rinvenire una asimmetria anche nella composizione della Corte Suprema del Canada, visto che la Legge federale del 1875 sancisce che tre giudici (su nove) debbano appartenere al Québec al fine di garantire la conoscenza del diritto civile. Si deve tuttavia fare presente che i giudici vengono nominati anche dal governo federale a sua discrezione.

In Spagna, sebbene la costituzione definisca il Senato come una camera di «rappresentanza territoriale» (art. 69.1), la maggior parte dei senatori (208) vengono eletti dalla popolazione delle Province (e non dalle Comunità Autonome), che dispongono della medesima rappresentanza (quattro senatori). Una minoranza di senatori (finora 47) sono invece nominati dalle Comunità Autonome: un senatore ciascuna, più un altro per ogni milione di abitanti. Da qualche anno si parla di modificare la Costituzione con l'intenzione di fare del Senato una vera Camera di Comunità Autonome¹⁵. Quanto al tribunale costituzionale, le comunità autonome non pren-

¹⁵ INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS, *Ante el futuro del Senado*, Barcelona 1996; F. PAU (ed), *El Senado, Camara de representacion territorial*, Madrid 1996.

dono parte alla sua composizione. I suoi membri vengono nominati esclusivamente dalle istituzioni centrali (il Governo, le due Camere del Parlamento e il Consiglio Generale del Potere Giudiziario).

IV. Asimmetria e federalismo

Fino a questo momento abbiamo trattato di alcune forme di asimmetria analizzandone l'applicazione nei meccanismi e principi costituzionali di Canada e Spagna. Possiamo dunque constatare come l'asimmetria ponga molti problemi tecnici dal punto di vista costituzionale, ai quali è difficile rispondere se si vuole restare nella logica del federalismo, che talora manca di tatto.

In ogni caso, non si potrà comprendere il dibattito sulla asimmetria in Canada e in Spagna senza prendere coscienza del fatto che esso costituisce la spia di un problema *politico* ben più profondo: il conflitto di identità nazionali esistente nei nostri paesi. Si tratta di un problema di identità politica difficile da risolvere dal punto di vista costituzionale. In definitiva, il dibattito sulla asimmetria in Canada e in Spagna costituisce l'espressione della sfida che il federalismo si trova a fronteggiare negli stati plurinazionali e che consiste nel superare l'opposizione tra due logiche: la prima è quella nazionalista, che rivendica il riconoscimento politico e costituzionale di un'identità nazionale distinta in seno allo Stato, nonchè l'autonomia politica al fine di mantenere il controllo su alcuni aspetti della vita politica, economica e culturale. Da questo punto di vista lo scopo del federalismo è quello di realizzare una federazione tra *popoli* su una base di eguaglianza. La seconda logica è quella della decentralizzazione, che non si configura necessariamente come logica della diversità, ma piuttosto come quella dell'efficacia nell'organizzazione e nella gestione degli affari pubblici. Sotto questo aspetto il federalismo costituisce una tecnica per federare delle *entità territoriali* uguali tra loro.

La tensione tra queste due logiche (si può dire, tra il federalismo multinazionale e quello territoriale)¹⁶ ha sempre segnato le discussioni politiche e costituzionali in Canada e in Spagna. In avvenire, per accogliere la sfida a cui il federalismo deve fare fronte nei nostri paesi, bisognerà disporre di una forte dose di immaginazione politica e costituzionale.

¹⁶ Ph. RESNICK, «*Toward a Multicultural Federalism*». *A la recherche d'un nouveau contrat politique pour le Canada: Options asymétriques et options confédérales*, Montréal 1994, p. 71; W. KYMLICKA, *Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo*, in «*Revista Internacional de Filosofía Política*», 7, 1996, p. 31.