

Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci ed ombre

Brunetta Baldi

L'articolo traccia un bilancio dello Stato delle Autonomie spagnolo, in occasione del suo quarantesimo anniversario, sottolineando i principali risultati conseguiti ma anche, e soprattutto, i nodi critici che hanno impedito la risoluzione della storica questione territoriale, un insuccesso chiaramente evidenziato dalla grave crisi catalana. Tale fallimento deriva dalle modalità di sviluppo del processo di autonomia che hanno in buona misura tradito le aspettative e i contenuti del patto costituzionale del 1978. Alla visione duale e asimmetrica originaria, presente nei lavori dell'Assemblea costituente, che riconosceva la specialità delle Comunità storiche, si è sostituita una visione uniforme che ha negato tale specialità e alimentato tensioni con le periferie nazionaliste, rendendone difficile l'integrazione all'interno dello Stato. Lo strappo catalano prodotto dalla dichiarazione unilaterale di indipendenza e la profonda crisi istituzionale che ne è derivata sollevano oggi la necessità di una riforma costituzionale per la quale il federalismo potrebbe rappresentare la via maestra.

1. Introduzione

Il 6 dicembre scorso si è celebrato il 40° anniversario della Costituzione spagnola (CE), quattro decenni di vita democratica, dopo il crollo del regime franchista, nel corso delle quali la Spagna ha raggiunto traguardi importanti, a partire proprio dall'aver concluso una difficile transizione alla democrazia il cui successo era tutt'altro che scontato date le forti tensioni fra le forze politiche di destra e quelle di sinistra, fra i sostenitori della monarchia e quelli della repubblica, fra i nazionalisti statali e quelli periferici, contrasti che minacciavano di strappare il tessuto sociale e politico ancora prima del consolidamento democratico. Inoltre, precedentemente alla grave crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2008, la Spagna aveva una delle più forti economie europee, con elevati tassi di crescita e di occupazione, proprio per questo entrata subito nell'Unione monetaria europea (1999) nonostante avesse aderito alla

CEE solo nel 1986. Non ultimo, fino al 2015, la Spagna ha rappresentato un modello di stabilità politica caratterizzato dalla regolare alternanza al Governo nazionale dei due principali partiti statali (il PSOE e il PP), un quadro politico solo in seguito mutato con l'affermazione delle nuove forze politiche *Podemos* e *Ciudadanos*¹.

Tuttavia, nei suoi 40 anni di vita, la Costituzione spagnola non pare avere trovato soluzione alla storica “questione territoriale” che segna la vita dello Stato spagnolo fin dalle sue origini e che, a partire dalla fine del XIX secolo, porta allo sviluppo dei nazionalismi periferici basco e catalano e, successivamente, galiziano. Una questione segnata da profonde fratture centro-periferia che trovano espressione nei c.d. *bechos diferenciales*, ovvero fattori distintivi quali lingua, cultura, storia politica, tradizioni di autogoverno e giuridiche proprie che hanno plasmato e radicato identità regionali diverse rispetto a quella dello Stato-nazione di appartenenza, contrapponendo, spesso duramente, le periferie basche e catalane al centro castigliano².

La questione territoriale si pone subito all'attenzione dell'Assemblea costituente che nasce in seguito alle prime elezioni democratiche del 1977 – dopo la morte di Francisco Franco nel 1975 – la quale individua nello Stato delle Autonomie, o Stato Autonomico, una possibile soluzione. Tuttavia oggi, alla luce della dichiarazione unilaterale di indipendenza annunciata dall'autoproclamata Repubblica catalana nell'ottobre 2017, appare evidente come quella soluzione non sia stata sufficiente e come, nonostante i risultati positivi indubbiamente conseguiti, una riflessione sui primi 40 anni di vita dello Stato Autonomico non possa che rilevarne una condizione di crisi³.

(1) R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2018, pp. 349-378; A. BOSCO, *Le quattro crisi della Spagna*, Bologna, Il Mulino, 2018. Si veda anche F. LUPATO in questa sezione monografica.

(2) Diverso il caso della Galizia, la Regione meno mobilitata fra le tre storiche, il cui nazionalismo è sempre stato un movimento più culturale che politico.

(3) J. CAGIAO Y CONDE, *Un sassolino nella scarpa. La Catalogna come chiave della crisi del modello territoriale spagnolo*, in J. CAGIAO Y CONDE, G. FERRAIUOLO, P. RIGOBON (a cura di), *La nazione catalana. Storia, lingua, politica, costituzione, nella prospettiva plurinazionale*, Napoli, Editore Scientifico, 2018, pp. 143-191.

Una crisi profonda che matura in una congiuntura complessa, alla quale concorrono più fattori, in parte già anticipati. La crisi territoriale si intreccia infatti con la crisi economico-finanziaria che colpisce duramente la Spagna nell'ultimo decennio, portando alta disoccupazione, dolorosi tagli alle politiche di *welfare* e conseguente mobilitazione sociale. Ma anche con la crisi della rappresentanza politica che sovverte l'equilibrio del sistema partitico spagnolo, superandone il consolidato bipartitismo, con effetti che inaspriscono il conflitto centro-periferia⁴. Eppure, nonostante tali fattori di complessità e aggravio, risulta doveroso riconoscere come lo Stato delle Autonomie presenti criticità proprie, che derivano dal compromesso politico sotteso al suo disegno costituzionale, criticità originarie che impongono la necessità di riforme costituzionali al fine di superare la grave crisi istituzionale prodotta che sta minacciando la tenuta dello Stato spagnolo.

Questo articolo vuole tracciare un breve bilancio dei quarant'anni di vita dello Stato Autonomico a partire dal compromesso trovato in seno all'Assemblea costituente nel 1977. Lo scopo è evidenziare i risultati conseguiti ma anche, e soprattutto, i nodi critici via via emersi che hanno impedito la risoluzione della storica questione territoriale per la quale questo modello di Stato era stato concepito.

2. Il compromesso dell'Assemblea costituente

Lo Stato delle Autonomie che si sviluppa a partire dalla CE del 1978 nasce da un compromesso fra le forze politiche presenti nell'Assemblea costituente (Ac) dal quale non è possibile prescindere se si vuole comprendere la crisi che oggi lo affligge. La questione territoriale a cui l'Ac era chiamata a dare risposta aveva già trovato una precedente soluzione nella Costituzione repubblicana del 1931, sulla base della quale erano stati approvati Statuti di autonomia per le Regioni di Catalogna, Paese Basco e Galizia. Tale costituzione e i relativi statuti erano però stati travolti dagli eventi tragici del 1936-1939: colpo di stato ad opera delle forze armate guidate dal generale Francisco Franco, guerra civile spa-

(4) A. BOSCO, *Le quattro crisi della Spagna*, cit.; T. QUADRA SALCEDO, *Sobre la reconstrucción del Estado Autonomico*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 51, 2015, pp. 56-83.

gnola e successivo avvento del franchismo⁵. Nella fase di ritorno alla democrazia risultava dunque necessario ripristinare i diritti che quelle Regioni avevano maturato in precedenza, consentendo loro di recuperare l'autonomia perduta. Infatti, già nell'autunno del 1977, con decreto, si ristabilì in forma transitoria l'autonomia in Catalogna e lo stesso avvenne tre mesi dopo per il Paese Basco⁶.

La domanda di autonomia non risultava però limitata alle sole Comunità storiche in quanto la nascita di Regioni guidate da organi rappresentativi dei cittadini rispondeva bene all'istanza di democrazia diffusa nel Paese e poteva aiutare il processo di transizione democratica. Molte delle manifestazioni politiche negli ultimi anni della dittatura franchista avevano infatti rivendicato, insieme con il diritto alla democrazia, forme di decentramento politico nel vasto convincimento che una vera democrazia potesse consolidarsi solo se accompagnata all'autonomia territoriale. E ciò sia per il protagonismo, nella mobilitazione a favore della democrazia, delle Province basche e catalane che questo chiedevano per i loro territori, sia per reazione sociale alla lunga fase autoritaria franchista che si era contraddistinta per una forte centralizzazione del potere⁷. Parallelamente ai lavori dell'Ac, erano pertanto nate, in forma spontanea e transitoria, "pre-autonomie" regionali in varie aree del Paese, con la costituzione di assemblee di parlamentari (deputati e senatori eletti

(5) La Costituzione della II Repubblica spagnola abbracciava una forma di Stato definita "integrale", intermedia fra il modello unitario e quello federale, che riconosceva un principio di autonomia regionale, sulla base del quale si arrivò all'approvazione di Statuti di autonomia per le tre Regioni storiche del Paese. Nel 1931 quello catalano, che portò alla nascita della *Generalitat*. A seguire quello del Paese Basco che venne però inizialmente respinto dal Parlamento nazionale in quanto troppo radicale nei contenuti e privo della piena approvazione referendaria da parte di tutte le Province basche. Un secondo Statuto basco, più moderato e riferito a sole tre Province (esclusa quella di Navarra), venne presentato ed approvato dalle *Cortes* nel 1936, ma non riuscì a divenire operativo prima del colpo di Stato franchista. Analogamente la Galizia, dove la debolezza del movimento nazionalista rese più lenta l'elaborazione dello Statuto alla cui approvazione si arrivò solo attraverso referendum, senza la necessaria ratifica parlamentare, prima del precipitare degli eventi. Per approfondimenti cfr. G. CÁMARA VILLAR, *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, in *Revista de Derecho Político*, 101, enero-abril 2018, pp. 395-430.

(6) Il riconoscimento della Galizia come pre-autonomia, in attesa dell'approvazione del nuovo Statuto, si avrà invece con il decreto-legge 7 del 16 marzo 1978 (R.D. Ley 7/1978).

(7) I. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, *El estado federal. Solución al fracaso del estado autonómico*, Madrid, Università Pontificia Comillas, 2014, <https://repositorio.comillas.edu/jspui/handle/11531/547>.

nelle circoscrizioni del territorio) che esprimevano la volontà di conseguire forme di autogoverno per tali Regioni⁸.

Inoltre, in seno all'Ac, si avvertiva la necessità di modernizzare l'apparato centralizzato che si ereditava dal regime franchista, il quale risultava obsoleto a confronto con le altre democrazie europee che in quella fase sperimentavano processi di regionalizzazione per rispondere meglio alle sfide imposte dall'espansione del *welfare state*. Nel corso degli anni '70, in effetti, erano nate le Regioni ordinarie in Italia, si andavano consolidando le Regioni amministrative francesi, il Belgio era diventato regionale e nel Regno Unito si cominciava a parlare di *devolution*; e questo in un quadro europeo dove la Germania e l'Austria erano federali e i Paesi Bassi ampiamente decentrati su base provinciale⁹.

Per tutte queste ragioni, fra le diverse forze politiche presenti nell'Ac esisteva sostanziale accordo sull'ipotesi di dar vita ad uno Stato decentrato su base regionale. Ma non c'era consenso sulla specifica forma da dare a questo Stato: solo regionale oppure federale? Un decentramento per lo più amministrativo oppure essenzialmente politico con tanto di devoluzione del potere legislativo? Solo per le Comunità storiche o esteso a tutto il territorio statale?

Si trattava di una questione delicata (la "forma di Stato") su cui le sei forze politiche presenti nell'Ac avevano posizioni valoriali molto diverse fra loro, di fatto inconciliabili. I nazionalisti baschi e catalani, eletti nelle file del Partito Nazionalista Basco (PNV) e del Patto Democratico per Catalogna¹⁰, volevano una forte autonomia per le proprie Regioni, con i baschi che manifestavano chiare inclinazioni indipenden-

(8) B. BALDI, *Spagna*, in S. VENTURA (a cura di), *Da Stato unitario a Stato federale*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 157-194; L. REBOLLO DELGADO, *Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978*, in *Revista de Derecho Político*, 101, enero-abril 2018, pp. 461-502.

(9) Nei Paesi Bassi sono le Province a rappresentare il livello "meso" di governo (intermedio fra quello locale e quello centrale), mentre negli altri Paesi tale livello è rappresentato dalle Regioni. Cfr. M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, II. ed., 2006.

(10) Si trattava di una coalizione di forze nazionaliste fra cui Convergència democràtica che, unita ad Unió democràtica, diventerà poi la CiU, il grande partito del nazionalismo catalano moderato guidato da Jordi Pujol.

tiste; d'altronde ETA, l'organizzazione paramilitare e separatista basca, era ancora operativa e aveva al suo attivo una serie di attentati che avevano concorso a determinare la fine del franchismo, con particolare riferimento all'uccisione di Luis Carrero Blanco¹¹. Il Partito socialista (PSOE) e, in buona misura, anche il Partito comunista (PCE) prospettavano invece la possibilità di un federalismo spagnolo, ma le forze di destra associate in Alleanza popolare (AP, che poi diventerà l'attuale Partito Popolare, PP), ereditando la tradizione franchista, consideravano intoccabile l'unità nazionale e pensavano ad un decentramento di basso profilo, di natura amministrativa, con qualche limitata eccezione per le Regioni storiche. L'Unione di centro democratico (UCD) del *premier* Suárez, il partito che nasce in quella fase storica, destinato però a breve vita, operò come forza di mediazione per arrivare ad un compromesso fra aspirazioni così contrapposte. Un compromesso doveroso perché il mancato consenso sulla forma di Stato avrebbe potuto creare tensioni tali da mettere a rischio la fragile democrazia che si stava ricostruendo¹².

Ma quale compromesso venne raggiunto? In una battuta si potrebbe dire che si decise di "non decidere", ovvero di non scegliere una forma predeterminata di Stato, bensì di rinviare la definizione dell'esatta ripartizione territoriale del potere ad accordi politici e provvedimenti legislativi futuri. Si optò cioè per un accordo di minima che riguardava più il processo che il modello di autonomia, aprendosi ad esiti potenzialmente diversi¹³. Il testo costituzionale approvato delineava infatti uno schema aperto, compatibile con lo sviluppo tanto di uno Stato semi-centralista, quanto di uno pienamente regionale e perfino di uno quasi-federa-

(11) Presidente del governo durante l'ultima fase del franchismo, indicato come probabile successore di Franco, viene ucciso da ETA, in un attentato dinamitardo, il 20 dicembre 1973.

(12) Si temeva che le forze della destra, ancora legate agli apparati militari e agli interessi che avevano sostenuto il regime franchista, potessero dar vita ad un nuovo colpo di stato, bloccando il processo di transizione alla democrazia. Per una ricostruzione, si veda R.L. BLANCO VALDÉS, *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile*, in *federalismi.it*, 17, 2008.

(13) *Ibidem*; L. REBOLLO DELGADO, *Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonómico*, cit.

le¹⁴. Un quadro volutamente indeterminato che consentiva ad ogni forza politica di prefigurare l'esito che auspicava, accordando così il proprio consenso. In altri termini, nell'impossibilità di adottare un modello definito che potesse risultare condiviso, si scelse di "decostituzionalizzare" la forma dello Stato, rinviando la sua definizione all'approvazione di eventuali e futuri statuti di autonomia.

Le principali aperture del quadro costituzionale che fanno comprendere il compromesso raggiunto sono tre. Si tratta di indeterminanze che segnano tutto lo sviluppo dello Stato delle Autonomie, concorrendo alla sua crisi attuale¹⁵.

2.1. *Nazione, nazionalità e Regioni*

La prima apertura fa riferimento al contenuto dell'art. 2 della CE, il quale da un lato sancisce la «indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli» e, dall'altro, «garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle Regioni che la compongono». Risulta evidente il compromesso raggiunto per soddisfare tutte le forze politiche in gioco e le loro diverse aspirazioni, dal nazionalismo statale di Alleanza Popolare, fino ai nazionalismi periferici (Pnv e Patto per Catalogna), passando per un diritto all'autonomia territoriale da declinarsi in forme differenti. Tale dettato costituzionale e le due distinzioni che contiene – quella fra Regioni e nazionalità e quella fra nazionalità e nazione – rappresenta ancora oggi uno dei punti più controversi della CE, la cui indeterminatezza ha concorso ad alimentare il conflitto con le periferie nazionaliste. La CE infatti enuncia queste distinzioni ma non offre alcuna indicazione per dare loro attuazione¹⁶.

Innanzitutto, non indica quali sono le nazionalità che compongono la

(14) R.L. BLANCO VALDÉS, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo Federalismo Devolution. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 105-144.

(15) A.G. GAGNON, *Sfide emergenti negli Stati plurinazionali*, in J. CAGIAO Y CONDE, G. FERRAIUOLO, P. RIGOBON (a cura di), *La nazione catalana*, cit., pp. 3-21.

(16) L. REBOLLO DELGADO, *Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonómico*, cit.; J. ROMERO GONZÁLEZ, *Naciones y regiones. Realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descentralización política en España*, in A. CUCÓ, J. ROMERO, J. FARINÓS (a cura di), *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Valencia, Universitat de València, 2002, pp. 13-39.

nazione spagnola né indica in cosa l'enunciata differenza con le Regioni si dovrebbe sostanziare. Al riguardo, ha prevalso l'interpretazione che riconosce questa distinzione come l'espressione di un mero principio di pluralismo culturale privo di effetti giuridici, ma dai lavori dell'Ac emerge una visione differente: una prospettiva duale dello Stato delle Autonomie dove le nazionalità storiche venivano poste su un piano differente rispetto alle più comuni Regioni¹⁷. Il processo di autonomia intendeva infatti rispondere a due diverse esigenze¹⁸: da un lato, la necessità di superare le storiche fratture fra centro e periferia, ovvero dare risposta alle rivendicazioni nazionaliste ed integrare le collettività dotate di una identità storica distinta (nazionalità) al fine di contenerne le spinte centrifughe; dall'altro, il bisogno di modernizzare e democratizzare il sistema politico-amministrativo, attraverso un principio di decentramento regionale che intendeva avvicinare le politiche pubbliche alle preferenze dei cittadini e alle istanze dei territori. Tuttavia, tale distinzione fra nazionalità e Regioni, netta in quella fase storica, si perderà nello sviluppo successivo dello Stato Autonomico, quando prevarrà una visione simmetrica del processo di autonomia¹⁹.

Secondariamente, il dettato costituzionale non chiarisce il rapporto fra nazione e nazionalità, una distinzione che solleva perplessità, visto che i due termini vengono solitamente considerati sinonimi, sia nel linguaggio comune che nella letteratura politologica. Nel corso dei lavori dell'Ac i rappresentanti del nazionalismo catalano proposero il termine "nazionalità" al posto di quello di "nazione" per trovare il consenso necessario al varo della Costituzione, considerandolo un semplice eufemismo²⁰. Nella giurisprudenza costituzionale, però, i due concetti sono sempre stati interpretati come diversi e su questo si gioca parte dell'attuale conflitto catalano. Come noto, il ricorso sul nuovo Statuto della

(17) T. QUADRA SALCEDO, *Sobre la reconstrucción del Estado Autonómico*, cit.

(18) E. FOSSAS ESPALDER, *Asimetría plurinacionalidad en el Estado Autonómico*, in E. FOSSAS ESPALDER, F. REQUEJO (a cura di), *Asimetría federal y estado plurinacional*, Barcelona, Editorial Trotta, 1999, pp. 275-301.

(19) Sul punto si rinvia al prossimo paragrafo.

(20) G. TORTELLA, *La nación de las naciones*, in *El Mundo*, 8/1/2016. Si veda anche J. ROMERO GONZÁLEZ, *Naciones y regiones*, cit.

Catalogna, approvato nel 2006, è stato parzialmente accolto dal Tribunale costituzionale spagnolo (Tc), con la sentenza STC 31/2010, laddove conteneva disposizioni che avallavano l'interpretazione della «Catalogna come nazione»²¹. Nazionalità sì, ma nazione no, perché l'unica nazione, conformemente all'art. 2 della CE, è quella spagnola. Appare evidente come nel testo costituzionale si confonda, volutamente, il concetto di nazione con quello di Stato, attribuendo al primo quanto viene solitamente riconosciuto al secondo ovvero l'essere espressione di un potere sovrano che deriva da tutti i cittadini senza distinzioni. Nell'esperienza delle democrazie contemporanee, l'unità dello Stato e quella della nazione non vanno necessariamente di pari passo data l'esistenza di Stati plurinazionali dove il riconoscimento di più identità nazionali non incrina la sovranità statale. Si pensi al Regno Unito fra gli Stati non federali, oppure al Belgio o al Canada fra quelli federali. Ma nel caso della CE l'unità e l'indissolubilità risultano essere attributi della nazione, e non dello Stato, in uno binomio Stato-nazione che non si considera scorporabile. Ciò conferma una concezione nazionalista della Carta costituzionale spagnola sulla quale si sono trovati d'accordo, seppure per motivazioni opposte, tanto i partiti del nazionalismo statale di eredità franchista (UCD e AP) quanto i rappresentanti del nazionalismo basco e di quello catalano²².

2.2. *Un regionalismo bottom-up e a geometria variabile*

Le altre due aperture del quadro costituzionale, che pure concorrono alla crisi attuale dello Stato Autonomico, riguardano le modalità del processo di regionalizzazione e i livelli di autonomia riconosciuti alle Regioni, denominate Comunità autonome (CC.AA.).

La CE non prevede la nascita di uno Stato regionale bensì di uno Stato regionalizzabile; diversamente dalla Costituzione italiana, non indica infatti quali sono le Regioni in cui si organizza lo Stato né le istituisce. Si limita a prevedere il procedimento attraverso il quale le Province possono, se vogliono, organizzarsi in CC.AA., avviando poi le negoziazioni con

(21) Si rinvia al paragrafo 5.1.

(22) R.L. BLANCO VALDÉS, *La seconda decentralizzazione spagnola*, cit.

lo Stato per l'approvazione degli Statuti regionali. Il regionalismo prospettato è dunque *bottom-up*: le CC.AA. nascono su iniziativa dei territori, sulla base di un principio dispositivo o volontario²³. Gli Statuti vengono elaborati ed approvati dapprima dalle istituzioni delle Regioni che si vanno a costituire e, successivamente, vengono ratificati, con *ley organica*, dal Parlamento nazionale, rendendo quindi necessario un accordo negoziato fra i due livelli.

L'indeterminatezza deriva dal fatto che nel momento dell'approvazione della CE non si sapeva se le CC.AA. sarebbero nate in tutta Spagna oppure no, sebbene la diffusione delle pre-autonomie facesse prevedere un'estesa regionalizzazione. La CE, nella sua seconda disposizione transitoria, si limitava a menzionare le Regioni storiche, quelle che già in passato avevano conosciuto l'approvazione di uno Statuto, riservando loro un accesso preferenziale all'autonomia, a conferma della visione duale sopra indicata. Interessante osservare come tale indeterminatezza persista ancora oggi nonostante le CC.AA. siano nate e consolidate su tutto il territorio statale: la CE continua a non nominare quali e quante Regioni compongano lo Stato, rinviando l'organizzazione territoriale del potere agli Statuti successivamente approvati.

Con riferimento al riparto del potere, la CE delinea un quadro a geometria variabile che pure rinvia alla negoziazione, approvazione e possibile riforma degli Statuti regionali. Essa riconosce un livello ordinario di autonomia a tutte le Comunità che si costituiscono (art. 148), ma anche la possibilità di un livello superiore, acquisendo competenze che sarebbero altrimenti riservate allo Stato (art. 149), attraverso negoziazioni fra la singola Regione e il Governo/Parlamento nazionale nella fase di elaborazione dello Statuto di autonomia. Tale livello superiore risulta immediatamente accessibile alle Comunità storiche in virtù dei loro diritti passati (e dunque di una riconosciuta specialità), ma non viene precluso alle altre. Secondo il dettato costituzionale, tutte le CC.AA. possono infatti accedere alla fascia superiore di autonomia, o subito (via rapida), attraverso la soddisfazione di complessi requisiti procedurali nella propria fase costitutiva, oppure dopo cinque anni dall'approvazione dei lo-

(23) E. FOSSAS ESPALDER, *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*, in *Revista de Derecho Político*, 71-72, 2008, pp. 151-173.

ro statuti ordinari (via graduale)²⁴. La *ratio* sottesa a tale disposto costituzionale era quella di non porre limiti al soddisfacimento delle aspirazioni autonomiste, coerentemente al principio dispositivo (regionalismo *bottom-up*) e, soprattutto, a garanzia di una maggiore democratizzazione del Paese. Va infatti precisato come la CE si limitasse a prevedere un'Assemblea legislativa solo per le Comunità di livello superiore (art. 152) rinviando la decisione di dotare le Comunità ordinarie di tale organo, e relativi poteri, agli Statuti di autonomia. Nel dubbio che le Comunità di livello ordinario potessero nascere senza poteri legislativi, i costituenti scelsero di non rendere rigida la differenza con le Comunità di livello superiore²⁵. Sebbene il disegno asimmetrico dei due livelli di autonomia non richiamasse la distinzione fra le nazionalità e le Regioni, di cui all'art. 2 della CE, simile coincidenza era prefigurata dalle forze politiche presenti nell'Ac: secondo la già anticipata visione duale, esse ritenevano che solo le Comunità storiche (nazionalità) avrebbero avuto accesso al livello superiore mentre le altre eventuali Regioni (in quel momento semplici "pre-autonomie") si sarebbero tutte costituite in Comunità di livello ordinario. Gli eventi successivi, in buona misura inattesi, mostrarono invece che così non sarebbe stato.

3. Lo sviluppo dello Stato Autonomico

In tale quadro costituzionale, lo sviluppo dello Stato Autonomico procede per gradi, con fasi alterne segnate da una costante dialettica fra simmetria e asimmetria²⁶. Esso nasce asimmetrico, dati i diritti storici riconosciuti alle Comunità storiche, ma risultando a geometria variabile e aperto a successive ridefinizioni esso supera rapidamente l'asimmetria originaria, salvo poi conoscere nuove limitate asimmetrie in una dinamica competitiva che si sviluppa fra le CC.AA.

(24) Per approfondimenti, cfr. E. AJA, *El Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial, II ed., 2014.

(25) T. QUADRA SALCEDO, *Sobre la reconstrucción del Estado Autonómico*, cit.

(26) R.L. BLANCO VALDÉS, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, cit. Per una riflessione approfondita sul concetto di "asimmetria" nei sistemi regionali e/o federali, cfr. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *questa Rivista*, 2, 2018, pp. 255-271.

3.1. *La svolta andalusa: dall'asimmetria alla simmetria*

Il processo prende avvio con l'approvazione degli Statuti, negoziati con le istituzioni centrali, della Catalogna e del Paese Basco (1979), Comunità che accedono al livello superiore di autonomia in quanto Regioni storiche. Segue lo Statuto della Galizia che conosce alcune controversie legate alla volontà del Governo nazionale di declassarne il grado di autonomia. Il tentativo, reso possibile dalla mancanza di un partito nazionalista locale, fallisce e la questione si risolve a favore del riconoscimento della specificità storica della Galizia²⁷. Lo Statuto, equiparato nei contenuti ai due precedenti, viene approvato nel 1981.

Parallelamente al ripristino dell'autonomia in virtù dei diritti storici, l'Andalusia avvia la complessa procedura prevista dall'art. 151 CE per ottenere il livello superiore di competenze senza godere della via preferenziale riservata alle Comunità storiche. Diversamente da quanto prefigurato dalle forze politiche, e particolarmente dall'UCD di Suárez, l'Andalusia riesce a superare le soglie e gli adempimenti previsti, fra cui un referendum popolare che ottiene il 55,5% dei voti favorevoli, accedendo quindi allo stesso livello di autonomia delle Comunità storiche. L'Andalusia conferma un fenomeno innovativo già anticipato dall'esperienza delle pre-autonomie: la presenza di una spiccata propensione all'auto-governo anche nei territori privi di nazionalismi storici. Il caso andaluso apre la strada alla generalizzazione del processo di autonomia, rappresentando il primo elemento di rottura di un'interpretazione strettamente asimmetrica e nazionalista della Costituzione. Consentendo anche alle Regioni, e non solo alle nazionalità storiche, di accedere subito al livello superiore di autonomia, si concretizza la c.d. "terza via" che incrina la visione duale originaria e, con essa, la possibilità di dare piena attuazione all'art. 2 della CE, ovvero alla distinzione fra nazionalità e Regioni²⁸. È in tale cambio di prospettiva che si collocano gli Accordi Autonomici

(27) La Galizia, che storicamente ha espresso un nazionalismo più culturale che politico, non ha mai sperimentato la mobilitazione delle altre due Comunità storiche. D'altro canto, non ha mai avuto la forza economica della Catalogna o del Paese Basco né ha sperimentato una storia di autonomia rispetto al centro castigliano. Possiede una lingua propria, di origine celtica, che però solo in tempi successivi alla CE è stata recuperata nella sua tradizione anche scritta. Per approfondimenti sullo statuto della Galizia, si veda E. AJA, *El Estado autonómico*, cit.

(28) T. QUADRA SALCEDO, *Sobre la reconstrucción del Estado Autonómico*, cit.

del 1981, siglati fra i due principali partiti statali (UCD al Governo e PSOE all'opposizione), destinati a governare in tutte le CC.AA. ad eccezione di quelle basca e catalana dove le forze nazionaliste maggioritarie avevano dato vita a sistemi partitici in buona misura distinti da quello statale. Tali Accordi esprimono la volontà di generalizzare e uniformare il processo di autonomia, approvando in blocco tutti gli Statuti delle Comunità ordinarie ed estendendo loro il quadro istituzionale previsto dalla CE per le Comunità di livello superiore, dotandole cioè di un'Assemblea legislativa in vista di un possibile *upgrading* successivo. Non solo, gli Accordi prevedono anche l'immediato accesso al livello superiore di autonomia per altre Comunità non storiche: oltre all'Andalusia, la "via rapida" viene aperta alla Comunità Valenziana e alle Isole Canarie²⁹. A queste poi si aggiunge la Comunità basca di Navarra che si costituisce separatamente rispetto al Paese Basco condividendone però lo stesso *status* di Regione storica. Si arriva così alla regionalizzazione integrale dello Stato con la nascita di 17 CC.AA., di cui sette di livello superiore (incluse le tre storiche) e dieci di livello ordinario.

La visione dello Stato delle Autonomie prospettata dagli Accordi Autonomici del 1981 si perfeziona con quelli successivi, siglati nel 1992, sempre fra i due principali partiti statali (PSOE al Governo e PP all'opposizione)³⁰, i quali, trascorsi oramai i cinque anni previsti dalla CE, prevedono l'armonizzazione del processo di autonomia portando tutte le Comunità ordinarie al livello superiore. In particolare, essi definiscono le modalità per trasferire le maggiori competenze nei settori dell'istruzione e della sanità, quelli in cui si sostanzialmente differenzia fra i due livelli di autonomia, con la conseguente modifica degli Statuti e il relativo trapasso delle necessarie risorse amministrative e finanziarie³¹.

(29) Queste due Comunità avevano avviato le procedure per seguire l'*iter* previsto dall'art. 151 CE come fatto dall'Andalusia, ma con gli Accordi si decise di semplificare il processo, facendo seguire la procedura ordinaria pur garantendo un livello di competenza superiore. Per approfondimenti cfr. E. AJA, *El Estado autonómico*, cit.

(30) Il partito UCD, la forza centrista del sistema partitico spagnolo, che aveva governato nella fase di transizione, conosce un progressivo declino a partire dalle elezioni generali del 1981 fino a scomparire. Per una attenta ricostruzione, cfr. A. Bosco, *Da Franco a Zapatero*, Bologna, Il Mulino, 2005.

(31) Sarà la *Ley Orgánica de Transferencias* 9/1992 a dare attuazione a tali Accordi, a cui segui-

Le ragioni a sostegno della armonizzazione degli Statuti vanno individuate, *in primis*, nell'emergere di una classe politica regionale che esercita pressioni a favore dell'ampliamento delle competenze al fine di conseguire maggiori risorse e rafforzare ulteriormente le istituzioni regionali³². Una classe politica che non è espressione dei soli partiti statali in quanto, nel corso del processo di autonomia, si vanno costituendo nuove forze politiche in ambito regionale. Si tratta dei c.d. *Partidos de ambito no estatal* (PANE), i partiti autonomisti che nascono in quasi tutte le CC.AA., entrando in competizione con i partiti statali e conoscendo affermazioni elettorali anche significative³³. Pur restando lontani dal consenso ottenuto dalle forze nazionaliste del Paese Basco e della Catalogna³⁴, lo sviluppo dei PANE conferma il progredire di un sentimento autonomista, e per alcuni versi anche identitario, nelle Regioni non storiche dello Stato.

Il consolidamento politico delle istituzioni autonome spinge le Comunità di livello ordinario a rivendicare livelli superiori di autonomia grazie alle aperture del modello costituzionale. Tali aspirazioni trovano corrispondenza nella strategia dei due principali partiti statali, i quali avallano il progetto di armonizzazione sia per vincere la competizione con i PANE nelle elezioni regionali, sia per un proprio convincimento politico, già prospettato dal *premier* Suárez nella fase di transizione democratica, ovvero che tale armonizzazione avrebbe ridimensionato la

rà la riforma degli statuti nel 1994. Tuttavia, il trasferimento effettivo delle competenze in materia di sanità e di istruzione alle Comunità ordinarie si completerà solo nel 2001. Cfr. T. FONT I LLOVET, *Il processo di "federalizzazione" in Spagna: l'organizzazione amministrativa*, in *questa Rivista*, 1, 2000, pp. 151-175.

(32) R.L. BLANCO VALDÉS, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, cit.

(33) Con riferimento alle elezioni regionali, i PANE arrivano a conoscere le seguenti affermazioni: il 33% nelle Isole Canarie, il 31% in Cantabria, il 25% in Aragona, il 18% nelle Isole Baleari, il 10% in Andalusia, il 7% nella Comunità Valenciana e il 6,5% in La Rioca. I PANE risultano presenti pure nelle Regioni di Estremadura, Asturie e Murcia, dove però non superano mai il 3,5% dei consensi. Assenti invece nelle Regioni più "castigliane" dello Stato, ovvero Castiglia-La Mancia, Castiglia-Leon e Madrid. Cfr. B. BALDI, *Spagna*, cit.

(34) In tali Comunità la somma dei voti ai vari partiti nazionalisti, nelle elezioni regionali, non scende mai sotto i 2/3 del totale. Per quanto riguarda la Comunità di Navarra, invece, le affermazioni si assestano mediamente intorno a 1/3 dei voti. Si differenzia, al solito, la Galizia dove solo nel 1982 si costituisce un partito nazionalista, il *Bloque Nacionalista Galego* (BNG), i cui consensi però non superano mai il 25% dei voti (massimo risultato ottenuto nel 1997, scendendo successivamente sotto la soglia del 10%). Cfr. *Ibidem*.

specialità delle periferie nazionaliste riducendone il rischio centrifugo, un rischio che il perdurante attivismo di ETA continuava a prospettare³⁵. Va tuttavia osservato come gli Accordi Autonomici, tanto quelli del 1981 quanto quelli del 1992, pur modificando la visione politica dello Stato delle Autonomie, non abbiano coinvolto le forze nazionaliste che pure avevano sottoscritto il patto costituzionale originario³⁶, creando così i presupposti per lo sviluppo di tensioni e contrasti: i partiti nazionalisti baschi e catalani infatti insorgono presto contro quella che viene definita la deriva “*uniformadora*” dello Stato Autonomico mobilitandendosi di conseguenza³⁷.

3.2. *Una spirale rivendicativa*

Agli Accordi Autonomici del 1992 fanno seguito tensioni nel rapporto con le Comunità storiche, le quali rivendicano i fattori distintivi originari (*bechos diferenciales*) ed il diritto ad essere riconosciute diverse, sulla base della distinta nazionalità, rispetto alle più comuni Regioni. Esse coniano lo *slogan* del “*Café para todos*” per indicare l'intento dei nuovi Accordi di disconoscere le differenze fra le CC.AA. e cambiano la propria strategia rivendicativa: sfruttando le aperture della CE chiedono di negoziare nuove competenze al fine di ripristinare quella distinzione fra nazionalità e Regioni negata dagli Accordi. Si struttura così quella dinamica competitiva indicata in letteratura come «la corsa fra le lepri e le tartarughe»³⁸: le Comunità storiche (Paese Basco e Catalogna) sono le lepri che saltano in avanti nel processo di autonomia, ottenendo maggiori competenze, ma le altre CC.AA., le tartarughe, pur con i loro tempi,

(35) A. BOTTI, *La questione basca. Dalle origini allo scioglimento di Batasuna*, Milano, Mondadori, 2003.

(36) M. REVENGA SÁNCHEZ, *La evolución del Estado Autonomico basta la Src 31/2010*, in M. AGUDO ZAMORA (a cura di), *La evolución del Estado Autonomico y el papel de las Comunidades Autonomas en la segunda década del siglo XXI*, Centro de Estudios Andaluces Consejería de la Presidencia, Sevilla, Junta de Andalucía, 2013, pp. 13-23.

(37) I. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, *El estado federal*, cit.; T. QUADRA SALCEDO, *Sobre la reconstrucción del Estado Autonomico*, cit.

(38) Per una trattazione cfr. J. PRADERA, *La Liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las autonomías*, in *Claves de Razón Práctica*, 38, 1993, pp. 24-33; R.L. BLANCO VALDÉS, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, cit.

seguono a ruota, perché inseguono simili traguardi. E quando raggiungono le lepri, queste balzano nuovamente in avanti chiedendo ancora maggiori poteri in virtù dei propri *hechos diferenciales*.

Simile dinamica si rafforza grazie alla nuova congiuntura politica che si sviluppa a livello nazionale a partire dal 1993: il sistema politico produce Governi nazionali minoritari (prima quello del PSOE, 1993-1996, poi quello del PP, 1996-2000), rendendo necessario l'appoggio esterno dei PANE presenti in Parlamento. Vengono allora siglati accordi politici, denominati "Patti per la governabilità", con le forze nazionaliste basche e catalane (PNV e CiU) a cui si aggiunge successivamente il partito autonomista canario (Coalizione Canaria): questi partiti offrono un sostegno di legislatura al Governo in carica in cambio del progredire del processo di autonomia. Si tratta di un gioco negoziale piuttosto unico nel panorama europeo, attraverso il quale l'appoggio ai Governi nazionali viene utilizzato dai PANE per ridefinire i rapporti centro-periferia a proprio vantaggio³⁹. Tale congiuntura accresce il potere dei partiti nazionalisti, che ottengono il varo di importanti riforme in materia di federalismo fiscale e partecipazione alle decisioni dell'Unione europea di cui beneficiano tutte le Comunità⁴⁰. Contestualmente però essi rilanciano la questione territoriale in chiave asimmetrica. Attraverso accordi bilaterali con il Governo nazionale, negoziano infatti concessioni particolari per le proprie Comunità. La Catalogna ottiene un corpo di polizia regionale, nuove competenze in materia di politica del lavoro e governo locale, la gestione dei porti commerciali e alcuni finanziamenti speciali per opere pubbliche. Il Paese Basco, a sua volta, maggiori competenze in materia di economia e tutela linguistica, oltre al controllo totale del proprio patrimonio storico-culturale e nuovi fondi per le infrastrutture. Le Isole Canarie, infine, un regime fiscale agevolato e nuove competenze per le politiche del lavoro.

La vittoria assoluta del PP nelle elezioni generali del 2000 consegna al *premier* Aznar un Governo maggioritario che non necessita più dell'appoggio esterno dei nazionalismi periferici. Si avvia così una nuova fa-

(39) A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero*, cit.

(40) B. BALDI, *Spagna*, cit.

se, definita “neo-centrista”, caratterizzata dal rifiuto del Governo centrale di proseguire oltre nelle negoziazioni con le periferie nazionaliste. Ciò produce nuove tensioni che si acutizzano nel 2003, quando il PNV presenta al Parlamento il *Plan Ibarretxe*⁴¹ ovvero la proposta di nuovo Statuto per il Paese Basco che riconosca la nascita di uno Stato basco (*Euskadi*) in un rapporto confederale con lo Stato spagnolo. La proposta viene respinta dal Parlamento ed il *premier* Aznar prosegue nel rifiuto del dialogo con i nazionalisti.

Il quadro politico cambia di nuovo, riaprendo la possibilità per i nazionalisti di negoziare maggiori poteri, con la vittoria del PSOE alle elezioni generali del 2004, la quale porta José L. Zapatero alla guida del Governo nazionale. Entrambi i suoi Governi (2004-2008; 2008-2011) risultano infatti minoritari e, come in passato, necessitano dell'appoggio esterno delle forze nazionaliste. Inoltre, in campagna elettorale, Zapatero aveva presentato un programma di riforme per lo Stato delle Autonomie fra cui, *in primis*, quella degli Statuti regionali per assecondare le istanze che provenivano principalmente, ma non solo, dalla Catalogna⁴².

Si avvia così la stagione della riforma degli Statuti, nel corso della quale vengono approvati nove Statuti di c.d. “seconda generazione”. Alla Catalogna, che per prima vede approvato il proprio nuovo Statuto (2006) seguono Andalusia, Comunità Valenziana, Aragona, Isole Baleari, Castiglia-Leone, Estremadura, Isole Canarie e Castiglia-La Mancia⁴³. Si tratta di un

(41) Dal nome di Juan José Ibarretxe, Presidente del Paese Basco nonché *leader* del partito PNV in quella fase.

(42) Con le elezioni regionali del 2003, in Catalogna si registra la fine della lunga presidenza moderata di Jordi Pujol. Il suo partito, la CiU, perde le elezioni mentre lo storico partito indipendentista *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), raddoppia il proprio consenso raggiungendo il 16,3% dei voti. Nasce un governo guidato dal socialista Maragall, frutto della coalizione fra il Partito socialista catalano (PSC) e il partito indipendentista ERC (a cui si aggiunge la forza autonomista di ICV - *Iniciativa per Catalunya*). È tale coalizione, vicina al PSOE, a chiedere l'approvazione di un nuovo statuto, un progetto a cui Zapatero, nel corso della campagna elettorale del 2004, promette il suo appoggio. Cfr. B. BALDI, G. BALDINI, *La riforma dello Stato delle Autonomie*, in A. BOSCO, I. SÁNCHEZ-CUENCA (a cura di), *La Spagna di Zapatero*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 87-108.

(43) A queste si aggiungono Galizia e Paese Basco dove un processo di revisione dello Statuto si avvia ma non si conclude. Lo Statuto di Navarra conosce alcune modifiche ma limitate al funzionamento delle proprie istituzioni. Nelle restanti cinque Comunità (La Rioja, Asturia, Cantabria, Murcia e Madrid) un dibattito sulla revisione degli Statuti risulta invece debole. Cfr. J. Tu-

processo orizzontale di diffusione ed imitazione in cui i politici regionali perseguono, in linea con la dinamica fra “le lepri e le tartarughe”, un ampliamento di competenze analogo a quello già ottenuto dalla Catalogna. Lo Statuto catalano viene infatti preso a modello soprattutto in materia di diritti dei cittadini, identità, autonomia finanziaria, ordinamento giudiziario e “blindatura” delle competenze per evitare ingerenze statali⁴⁴.

Tuttavia, diversamente dal passato, quando l'ampliamento delle competenze era stato guidato da Accordi Autonomici, non ci sono le condizioni politiche per una intesa fra i due principali partiti statali (PSOE e PP) che possa rappresentare un quadro comune di guida e riferimento. Il processo di riforma procede dunque in modo frammentario, senza una visione d'insieme e con una elevata conflittualità data la dura opposizione del PP al governo del PSOE⁴⁵. È infatti il PP ad impugnare lo Statuto catalano, già approvato dal Parlamento nazionale oltre che da quello della Catalogna, davanti al Tribunale costituzionale (TC) per vizio di costituzionalità. Si arriva così alla storica sentenza STC 31/2010 che segna l'inizio del processo independentista catalano: accogliendo, in parte, il ricorso del PP, la sentenza dichiara incostituzionali alcuni articoli dello Statuto catalano, nel frattempo entrato in vigore, alimentando il conflitto nelle relazioni fra le istituzioni centrali e la Catalogna⁴⁶.

Complessivamente, nel corso del suo sviluppo, lo Stato delle Autonomie conosce dunque variazioni frequenti, non solo attraverso la riforma degli Statuti (e alcuni vengono riformati più volte) ma anche attraverso leggi organiche che decentrano maggiori competenze e/o risorse sulla base di accordi politici, spesso bilaterali, fra il Governo nazionale e singole Comunità. Un rilancio continuo del processo di autonomia, reso possibile dalle aperture del quadro costituzionale, in una dinamica

DELA ARANDA, *La asimetría, que no los bechos diferenciales, como nota distintiva del estado autonómico*, in *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, pp. 431-460.

(44) Poiché la maggior parte delle competenze regionali è di natura concorrente – poche sono le competenze esclusive – ampi sono i margini per le possibili ingerenze del potere centrale; da qui la necessità avvertita dalle CC.AA. di difendere (“blindare”) le proprie competenze. Cfr. B. BALDI e G. BALDINI, *La riforma dello Stato delle Autonomie*, op. cit.

(45) A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero*, cit.

(46) Per approfondimenti sulla sentenza, si rinvia al paragrafo 5.1.

competitiva e centrifuga, alimentata dalla diffusione dei PANE e dal consolidamento di una classe politica regionale, che rafforza le rivendicazioni dei nazionalismi periferici.

4. *L'esito del processo: un sistema federale?*

Lo sviluppo del processo di autonomia porta la Spagna ad essere uno degli Stati più decentrati in Europa delineando una vera e propria «rivoluzione territoriale»⁴⁷. Le CC.AA., che fino al 1978 non esistevano, nascono nel giro di pochi anni, si consolidano nel decennio successivo, arrivando a gestire il 36% della spesa pubblica, con la titolarità di competenze importanti⁴⁸, un significativo livello di autonomia finanziaria⁴⁹ ed apparati che assorbono oltre il 48% del pubblico impiego totale⁵⁰.

Nonostante l'armonizzazione operata attraverso gli Accordi Autonomici, restano alcune asimmetrie nella distribuzione delle competenze, sintetizzate nella Tabella 1. Appare evidente come la tutela di una lingua propria non sia prerogativa delle sole Comunità storiche, per quanto tali Comunità, diversamente dalle altre, abbiano sviluppato tale competenza in modo pieno e fin dall'avvio del processo di autonomia. Inoltre, al di là di alcune concessioni negoziate con i «patti di governabilità», permangono alcune specialità storiche, definite «forali»⁵¹, che riguarda-

(47) R.L. BLANCO VALDÉS, *La revolución territorial española: estado y sociedad*, in F.J. FERRARO GARCÍA (a cura di), *Un balance del Estado de las Autonomías*, Almería, Fundación Cajamar, 2006, pp. 109-126.

(48) I settori nei quali le CC.AA. vantano le più ampie competenze legislative sono: agricoltura e allevamento, caccia e pesca, edilizia e urbanistica, trasporti e opere pubbliche, risorse idriche e beni culturali, sviluppo economico locale (attività produttive, commercio, turismo), assistenza sociale, igiene pubblica, sport e cultura, organizzazione amministrativa e istituzioni regionali. A questi si aggiungono i settori nei quali, a partire da leggi quadro nazionali, le CC.AA. vantano un più limitato potere legislativo ma spesso ampie responsabilità gestionali: sanità, istruzione, ambiente, industria, finanza locale, energia, immigrazione, lavoro e previdenza sociale. Cfr. E. AJA, *El Estado autonómico*, cit.

(49) Le CC.AA. partecipano al gettito fiscale di importanti tributi erariali quali l'IRPEF e l'Iva a cui si aggiungono tributi interamente ceduti dallo Stato (imposte sugli alcolici, sul tabacco, sugli idrocarburi, sull'elettricità e sui trasporti). Prima della recente crisi economico-finanziaria, che decurtò il gettito fiscale dei territori, le CC.AA. erano mediamente in grado di finanziare oltre il 60% del proprio fabbisogno con entrate proprie. Cfr. B. BALDI, *Spagna*, cit.

(50) A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero*, cit., p. 124.

(51) Così chiamate perché derivanti dagli antichi *fueros*, ovvero statuti di autonomia e tradizio-

no il diritto civile ma soprattutto la fiscalità. In particolare, la più marcata asimmetria dello Stato delle Autonomie concerne il regime fiscale forale dei territori baschi, che riconosce alle Comunità del Paese Basco e della Navarra massima autonomia finanziaria, consentendo loro di trattenere la totalità del gettito fiscale di pertinenza del proprio territorio⁵². Una specialità rivendicata più volte pure dalla Catalogna, soprattutto in seguito alla recente crisi economica che ha prodotto un grave *deficit* nel bilancio della *Generalitat* e un forte indebitamento regionale⁵³. Simile richiesta non ha però mai incontrato la disponibilità del Governo nazionale a scendere a patti, nonostante rappresentasse un valido terreno di mediazione per arginare il conflitto catalano⁵⁴.

Tab. 1 – *I principali settori di competenza speciale (asimmetrie)*

	Lingua	Diritto Civile	Fiscalità	Governo locale	Polizia
Aragona	x	x			
Canarie			x	x	
Catalogna	xx	x		x	x
C. Valenciana	x	x			
Galizia	xx	x			
Isole Baleari	x	x		x	
Navarra	x	x	xx		x
Paese Basco	xx	x	xx	x	x

Fonte: E. AJA, *El Estado autonómico*, cit.

ni giuridiche proprie che risalgono ad una storia lontana, in buona misura precedente alla nascita dello Stato spagnolo.

(52) Attraverso tali ingressi vengono finanziate non solo le competenze assunte dalle due Comunità, ma anche i servizi di titolarità statale, per i quali viene trasferita allo Stato una quota dei tributi riscossi, il c.d. *cupo*, definita attraverso accordi bilaterali negoziati, ogni cinque anni, fra le Comunità basche e lo Stato.

(53) M. CAMINAL, *The Spanish “Estado de las Autonomías”: Between Nationalist Resistance and Federal Horizon*, in F. REQUEJO, M. CAMINAL (a cura di), *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism. Theory and Cases*, Abingdon, Routledge, 2012, pp. 324-364.

(54) A. BOSCO, *Le quattro crisi della Spagna*, cit. Per approfondimenti sul punto si rinvia al paragrafo 5.1.

Nonostante la CE non faccia alcun riferimento al federalismo⁵⁵, la distribuzione del potere e i meccanismi di funzionamento dello Stato Autonomico che si sono sviluppati sono tali da presentare forti analogie con i sistemi federali, al punto da suggerire la definizione della Spagna come uno Stato federale *de facto* sebbene non *de jure*⁵⁶. Sono però almeno tre i fattori che non consentono di considerare questa forma di Stato compiutamente federale: due attengono al quadro istituzionale ed uno a quello politico.

Innanzitutto, manca una Camera territoriale (o Senato federale) che consenta di dare piena rappresentanza alle CC.AA. nelle istituzioni centrali e nel processo legislativo nazionale⁵⁷. Si tratta di un attributo tipico dei sistemi federali, la cui assenza non ha aiutato ad evitare la crisi attuale. Un Senato pienamente rappresentativo delle CC.AA. avrebbe infatti potuto essere una sede importante per promuovere l'integrazione fra le diverse Comunità e fra queste e lo Stato, mediando fra i differenti interessi territoriali.

In secondo luogo, il riparto del potere risulta aperto a nuove ridefinizioni sulla base di accordi politici bilaterali che consentano la riforma degli Statuti oppure l'approvazione di leggi per il trasferimento di ulteriori competenze. Simile condizione, sulla quale intervengono le indeterminatezze proprie della CE, contrasta apertamente con il federalismo che invece poggia su un patto di ripartizione territoriale del potere stabile e chiaramente definito dalla Costituzione. Un riparto del potere

(55) Le ragioni per le quali l'Ac rifiutò di definire lo Stato delle Autonomie come "federale" vanno ricercate, oltre che nei timori di disgregazione dell'unità spagnola da parte delle forze del nazionalismo statale e necessità di trovare un compromesso sulla forma di Stato, nella memoria storica, e particolarmente nell'esperienza della I Repubblica spagnola (1873) quando il tentativo di creare uno Stato federale si associò a gravi conflitti sociali e disordini interni che portarono al fallimento dell'esperienza. Cfr. B. BALDI, *Spagna*, cit.

(56) I. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, *El estado federal*, cit. Sull'interpretazione federale dello Stato delle Autonomie si vedano anche, fra gli altri, E. AJA, *El Estado autonómico*, cit.; R.L. BLANCO VALDÉS, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, cit.; J. COLOMER, *The Spanish State of Autonomies: Non-institutional Federalism*, in *West European politics*, 21, 4, 1998, pp. 40-52.

(57) In realtà la CE definisce già il Senato come camera territoriale ma per la sua elezione si è scelto come collegio non la Regione bensì la Provincia e la quota prevista di senatori scelti direttamente dai Parlamenti regionali rappresenta solo 1/5 del totale (48 su 256). A ciò si aggiunge la debolezza istituzionale del Senato spagnolo, una Camera di seconda lettura priva di potere di veto su quanto approvato dal Congresso dei deputati.

che non può essere modificato da accordi bilaterali, ma solo attraverso un processo di revisione costituzionale al quale partecipano, seppure con modalità diverse a seconda del sistema federale, tutte le entità che compongono la federazione. Il *premier* Zapatero, durante il suo primo mandato, aveva proposto una riforma costituzionale federale per “chiudere” il riparto del potere e, al tempo stesso, dare piena rappresentanza alle CC.AA. nel Senato, ma sono mancate le condizioni politiche per la sua approvazione⁵⁸. E ciò chiama in causa il terzo fattore di ostacolo al federalismo spagnolo, quello legato alle strategie dei partiti in gioco. Un modello aperto di ripartizione del potere viene preferito dai nazionalismi periferici perché consente quel gioco negoziale al rialzo che può favorirli e le forze nazionaliste basche e catalane hanno sempre rifiutato l'idea del federalismo criticandone la classica forma simmetrica. Dal prototipo americano in poi il federalismo infatti riconosce a tutte le entità federate lo stesso *status* costituzionale e, seppure con alcune limitate eccezioni⁵⁹, gli stessi poteri, ovvero l'opposto di quanto chiedono i nazionalisti baschi e catalani. Per le medesime ragioni queste forze politiche non hanno mai avallato una riforma territoriale del Senato, preferendo invece i canali bilaterali di relazione con il Governo centrale dove il loro potere negoziale può essere fatto maggiormente valere. Va comunque osservato come l'ipotesi di un federalismo spagnolo sia sempre stata rifiutata anche dal PP, sebbene per ragioni opposte, vale a dire il timore di disgregazione dell'unità nazionale che uno Stato federale potrebbe favorire⁶⁰.

5. *Lo Stato delle Autonomie: luci ed ombre*

Nel suo insieme, attraverso il decentramento politico, la strutturazione di un assetto di governo multilivello ed il bilanciamento dei poteri fra centro-periferia, lo sviluppo dello Stato Autonomico ha innegabil-

(58) B. BALDI, G. BALDINI, *La riforma dello Stato delle Autonomie*, cit.

(59) Fra gli Stati federali occidentali, il c.d. federalismo asimmetrico, con riferimento ai poteri delle entità federate, è sostanzialmente presente solo in Canada, a beneficio della Provincia del Québec.

(60) A.X. LÓPEZ MIRA, *El modelo autonómico como antídoto del federalismo*, in *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, pp. 869-879.

mente concorso alla modernizzazione e al consolidamento democratico del Paese. Si tratta di risultati importanti, a cui si aggiungono le buone *performance* delle CC.AA. nella gestione delle politiche sul territorio, sui quali concordano non solo gli analisti ma anche i cittadini⁶¹. Secondo l'indagine di Metroscopia del 2018, il 63% di cittadini spagnoli infatti indica nello Stato delle Autonomie il modello di organizzazione statale preferito, sebbene si registri al riguardo un calo del 12% rispetto alle rilevazioni fatte alla fine degli anni '80, quando il favore era intorno al 75%⁶².

Tuttavia, sempre secondo questa indagine, solo il 5% dei cittadini ritiene che non siano oggi necessarie riforme. Il 28% indica la necessità di aggiustamenti limitati e ben il 66% richiede riforme profonde, con un 14% che si apre alla possibilità di riconoscere l'indipendenza alle Comunità che lo richiedono mentre un 21% si dichiara favorevole ad una svolta centralista (ritorno ad uno Stato senza CC.AA.). La richiesta di riforme, seppure in direzioni diverse, risulta dunque essere largamente diffusa nella cittadinanza a conferma di criticità che si sono chiaramente manifestate⁶³.

Come osservato in letteratura⁶⁴, simili criticità attengono a due ordini di problemi: da un lato alcuni aggiustamenti necessari per migliorare il funzionamento dello Stato delle Autonomie; dall'altro un vero e proprio fallimento, in parte inatteso, reso evidente dalla vicenda catalana, ovvero la mancata risoluzione della storica questione territoriale per la quale il processo di autonomia era stato principalmente pensato.

Per quanto riguarda le criticità attinenti al funzionamento dello Stato Autonomico, esiste sostanziale accordo fra gli osservatori nell'indicare

(61) J. TORNOS MAS, *Valoración general del Estado Autonómico durante 2012*, in *Informe Comunidades Autónomas 2012*, Barcelona, Instituto de derecho público, 2013, pp. 13-46. Sul punto si veda anche R.L. BLANCO VALDÉS, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, cit.

(62) L'indagine è stata pubblicata sul quotidiano spagnolo *20 minutos* il 5 dicembre 2018, nella sezione speciale dedicata al quarantesimo anniversario della Ce.

(63) Sul punto si veda F. LUPATO in questa sezione monografica.

(64) Si vedano, fra gli altri, R. L. BLANCO VALDÉS, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, cit.; T. QUADRA SALCEDO, *Sobre la reconstrucción del Estado Autonómico*, cit.

i seguenti problemi⁶⁵: la necessità di rivedere il riparto di competenze fra lo Stato e le CC.AA. in modo da ridurre i numerosi conflitti di competenza davanti al Tc; la riforma dell'amministrazione centrale per evitare duplicazioni con le competenze regionali; il perfezionamento del federalismo fiscale che la recente crisi economico-finanziaria ha posticipato imponendo politiche di ricentralizzazione per il controllo della spesa pubblica⁶⁶; la debole partecipazione delle CC.AA. alle decisioni dello Stato e, in tale prospettiva, il potenziamento delle Conferenze Stato-Regioni e la riforma territoriale del Senato. Su tali problemi il Governo Zapatero aveva tentato interventi correttivi: la riforma degli Statuti, ancora in corso, era stata avviata anche per risolvere queste criticità e nella medesima direzione andava la proposta di riforma costituzionale sopra citata. Si tratta di nodi critici di non semplice risoluzione che però, a ben vedere, accomunano la Spagna ad altri Paesi federali o di regionalismo avanzato europei, basti pensare al dibattito che ha accompagnato le riforme istituzionali proposte e/o operate in Belgio, Italia, Germania e Regno Unito nell'ultimo decennio.

Anomala, invece, risulta essere l'irrisolta questione dei nazionalismi storici, una vera e propria spina nel fianco che a lungo è sembrata riguardare solo il Paese Basco ma che dal 2010 è diventata anche e principalmente un problema catalano⁶⁷. È proprio la radicalizzazione del nazionalismo catalano, tradizionalmente moderato, a cambiare, e drammaticamente, il bilancio dello Stato delle Autonomie che fino a quel momento era stato tutto sommato positivo⁶⁸.

(65) Cfr. E. AJA, J. GARCÍA ROCA, J. MONTILLA, *Valoración general del Estado Autonómico en 2014*, in *Informe Comunidades Autónomas 2014*, Barcelona, Instituto de derecho público, 2015, pp. 13-30; J. TORNOS MAS, *Valoración general del Estado Autonómico durante 2012*, cit.; I. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, *El estado federal*, cit.

(66) Nel 2009 era stato riformato il sistema di finanziamento regionale ma l'attuazione del nuovo corso è stata sospesa per la difficile congiuntura economico-finanziaria prodotta dalla crisi. Cfr. E. AJA, J. GARCÍA ROCA, J. MONTILLA, *Valoración general del Estado Autonómico*, cit.

(67) R. L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità?*, cit.; J. CAGIAO Y CONDE, *Un sassolino nella scarpa*, cit.

(68) K.J. NAGEL, *Nazionalismo e indipendentismo in Catalogna. Concetti e pratiche*, in J. CAGIAO Y CONDE, G. FERRAIUOLO, P. RIGOBON (a cura di), *La nazione catalana*, cit., pp. 193-226; J. TORNOS MAS, *Valoración general del Estado Autonómico durante 2012*, cit.

5.1. *La crisi catalana*

La letteratura concorda nell'indicare tre principali fattori che concorrono alla radicalizzazione del nazionalismo catalano⁶⁹. *In primis*, la crisi economica che comincia a manifestarsi in tutta la sua gravità a partire dal 2008 producendo non solo la contrazione del gettito fiscale (quindi delle risorse finanziarie della *Generalitat*) ma anche l'avvio di pesanti politiche nazionali di rigore, imposte dai vincoli europei di stabilità e di bilancio, che prevedono drastici tagli alla spesa pubblica (con penalizzazioni nelle politiche di *welfare* della Catalogna) e rafforzano il potere decisionale del Governo centrale a scapito dell'autonomia regionale. La gestione centralistica della crisi economica e le pesanti ripercussioni della stessa sul bilancio della *Generalitat* radicano il convincimento, favorito anche dalla presenza di *Esquerra republicana de Catalunya* (ERC), storica forza politica indipendentista, alla guida della Regione⁷⁰, che una Catalogna indipendente sarebbe stata maggiormente capace di ridurre gli effetti negativi della crisi o quanto meno di superarla più rapidamente.

Secondariamente, la già citata sentenza del Tc (Stc /2010) che accoglie, in parte, il ricorso sul nuovo Statuto catalano, ridimensionandone i contenuti di autonomia a lungo negoziati con il Governo centrale ed infine approvati⁷¹. La sentenza, dopo quattro anni di attesa, riconosce infatti incostituzionali 14 articoli dello Statuto (fra cui quello che rendeva il catalano lingua preferenziale rispetto al castigliano), ne reinterpreta 27 (specie quelli relativi alla delimitazione della competenza statale e al nuovo regime di autonomia fiscale) e ribadisce la nullità giuridica del preambolo laddove la Catalogna si dichiarava "nazione"⁷². Quale rea-

(69) Si vedano fra gli altri A. BOSCO, *Le quattro crisi della Spagna*, cit.; K.J. NAGEL, *Nazionalismo e indipendentismo in Catalogna*, cit.; M. SANTJAUME CALVET, *Il processo indipendentista catalano. Evoluzione politica, opinione pubblica, partiti*, in J. CAGIAO Y CONDE, G. FERRAIUOLO, P. RIGOBON (a cura di), *La nazione catalana*, cit., pp. 257-288.

(70) In un Governo di coalizione tripartita presieduto da Maragall. Cfr. nota 42.

(71) Il processo di riforma dello Statuto si avvia nel 2004 e vede una prima proposta approvata dal Parlamento catalano ma respinta da quello nazionale, a cui seguono mesi di negoziazione per apportare le modifiche richieste dalle istituzioni centrali. Il testo definitivo, sottoposto a referendum popolare, viene approvato dal Parlamento nazionale il 19 luglio 2006.

(72) J. TORNOS MAS, *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de*

zione alla sentenza, si sviluppano imponenti manifestazioni di protesta che rivendicano per la Catalogna “il diritto di decidere” del proprio destino istituzionale e cresce la mobilitazione dell’elettorato catalano che si sposta su posizioni più radicali⁷³.

Infine, la mancanza di dialogo con il Governo centrale che, con le elezioni generali del 2011, vede il ritorno al potere del PP con il *premier* Mariano Rajoy, lo stesso Presidente di partito che aveva firmato il ricorso sullo Statuto catalano nel 2006. Tale congiuntura non agevola la possibilità di trovare una soluzione politica alla crisi, rendendo minima la possibilità di un dialogo. In particolare, le tensioni fra Madrid e la Catalogna si acutizzano in seguito al rifiuto di Rajoy di accogliere la proposta di mediazione fiscale di Artur Mas, il nuovo Presidente della Catalogna eletto nel 2010⁷⁴. La proposta catalana, approvata dal *Parlament* con la risoluzione 737/IX e discussa a Madrid il 20 settembre 2012, prospettava un sistema di finanziamento simile a quello forale basco, prevedendo per la Catalogna una gestione più autonoma del gettito fiscale proveniente dal proprio territorio, al fine di riequilibrare la posizione della Regione (che in relazione allo Stato risulta essere “contribuente netto”, con un elevato residuo fiscale a proprio svantaggio) ed affrontare più agevolmente gli effetti della crisi economica. Ma il Governo centrale rifiuta di scendere a patti.

La concomitanza dei tre fattori porta all’esasperazione del conflitto e spinge la Catalogna a scegliere la strategia indipendentista. Il processo (*El procés catalán*) si avvia ufficialmente nel 2012, con la risoluzione 5/X del *Parlament*, che definisce il popolo catalano un soggetto politico “sovrano” ed esprime l’impegno a creare le condizioni per rendere effettivo il suo “diritto a decidere”, e giunge cinque anni dopo alla dichiarazione unilaterale di indipendenza della Catalogna, proclamata dal

Autonomía de Cataluña, in *questa Rivista*, 1, 2011, pp. 13-47; A. SEGURA, *Crònica del catalanisme: de la autonomia a la independència*, Barcelona, Angle Editorial, 2013.

(73) Il riferimento va alla prima ed imponente manifestazione di protesta convocata a Barcellona il 10 luglio 2010 con lo *slogan* «Siamo una nazione, decidiamo noi», a cui, negli anni successivi, ne seguiranno altre dello stesso tipo, organizzate soprattutto in concomitanza della festa nazionale catalana dell’11 settembre. Sulla radicalizzazione dell’elettorato catalano, si veda anche F. LUPATO in questa sezione monografica.

(74) Le elezioni regionali di quell’anno sono infatti vinte da CiU di cui Mas è esponente.

Presidente Carles Puigdemont il 27 ottobre 2017. Un processo segnato da una forte *escalation* del conflitto politico ed istituzionale marcato da numerose risoluzioni del *Parlament* (volte a consentire l'esercizio del "diritto di decidere" del popolo catalano) puntualmente impugnate dal Governo centrale davanti al Tc e riconosciute prive di legittimità costituzionale; due elezioni regionali convocate anticipatamente ed espressamente sul tema indipendentista (25 novembre 2012 e 27 settembre 2015); due referendum indetti dalle istituzioni catalane, entrambi illegittimi ma con esito favorevole all'indipendenza (quello informale e consultivo del 9 novembre 2014 e quello istituzionale ritenuto vincolante del 1° ottobre 2017)⁷⁵.

Nei riguardi del processo catalano il Governo centrale assume una posizione molto dura: nessuna apertura per una mediazione politica, si attiene alle sentenze del Tc sui provvedimenti impugnati e arriva alla repressione per impedire le operazioni di voto del referendum (illegittimo) del 1° ottobre 2017. In reazione alla dichiarazione unilaterale di indipendenza, procede poi alla sospensione dell'autonomia catalana attraverso l'applicazione dell'art. 155 della Ce⁷⁶, una misura coercitiva che mai si pensava di vedere applicata nella Spagna post-franchista; non ultimo, opera per l'incarcerazione e l'avvio di un processo giudiziario contro gli esponenti indipendentisti delle istituzioni catalane accusati di ribellione, sedizione e malversazione. Uno scenario per molti versi inaudito, se contestualizzato in una democrazia ritenuta consolidata, il quale evidenzia, e in modo eclatante, lo stato profondo di crisi a cui è giunto lo Stato delle Autonomie spagnolo.

6. Conclusioni

Sebbene la svolta indipendentista della Catalogna derivi da una particolare congiuntura di fattori di crisi, sia politici che economici, essa non

(75) Per un'attenta ricostruzione, cfr. A. BOSCO, *Le quattro crisi della Spagna*, cit.; M. SANTJAUME CALVET, *Il processo indipendentista catalano*, cit.

(76) L'art. 155 della Ce consente al Governo nazionale, previo consenso a maggioranza assoluta del Senato, di commissariare una Comunità autonoma che operi in modo tale da non rispettare gli obblighi costituzionali o attentare agli interessi generali della Spagna. Nel caso catalano la misura è stata applicata fino alla celebrazione delle nuove elezioni regionali, convocate per il 21 dicembre 2017, e successiva formazione di un nuovo esecutivo regionale.

può non essere messa in relazione alle modalità di sviluppo del processo di autonomia che, come visto, hanno in buona misura tradito le aspettative e i contenuti del patto costituzionale del 1978. Benché indeterminato nei suoi contorni e contenuti specifici, lo Stato delle Autonomie nasceva infatti per dare risposta alle rivendicazioni delle periferie nazionaliste, caratterizzate da identità storiche e spinte separatiste, al fine di integrarle maggiormente nel nuovo quadro costituzionale. Il disegno asimmetrico originario riconosceva la specialità delle Comunità storiche, ma le aperture della Ce hanno portato ad un diverso percorso di sviluppo, tale da alimentare tensioni crescenti con le periferie nazionaliste. La visione *uniformadora*, che si è sostituita a quella duale, ha reso difficile l'integrazione delle Comunità storiche, a partire dalla Catalogna che, non va dimenticato, già nel 1931 e di nuovo nel 1934 aveva dichiarato la propria indipendenza⁷⁷. Ma anche il Paese Basco che, pur avendo raggiunto un grado di integrazione maggiore rispetto al passato, grazie soprattutto alla dissoluzione di ETA, non risulta avere abbandonato le proprie rivendicazioni indipendentiste. La riforma dello Statuto catalano intendeva recuperare lo spirito del patto originario per una Comunità, la Catalogna, penalizzata rispetto alle Regioni basche dal non avere un regime forale che le riconosca uno *status* distinto all'interno dello Stato spagnolo⁷⁸. Tuttavia, tale potenziale, prima ancora della STC 31/2010, viene ridimensionato dal processo di emulazione delle altre CC.AA., secondo la oramai classica dinamica delle lepri e delle tartarughe. La storica questione territoriale resta dunque irrisolta nel quadro costituzionale attuale ed appare di difficile soluzione. Se, infatti, all'epoca

(77) La Costituzione del 1931 venne approvata velocemente proprio per dare soluzione alla questione catalana: la Catalogna si era autoproclamata Repubblica indipendente il 14 aprile 1931 in seguito alla vittoria alle elezioni municipali del partito indipendentista ERC. Tale proclamazione venne ritirata solo in seguito all'approvazione dello Statuto di autonomia sulla base della nuova Costituzione nel frattempo entrata in vigore. Il 6 ottobre del 1934, l'allora Presidente della *Generalitat* Lluís Companys (esponente del partito ERC) proclamò di nuovo la nascita di una Repubblica indipendente in reazione alla scelta del Governo nazionale di assegnare Ministeri a esponenti delle forze di destra percepite come una minaccia all'autonomia della Catalogna. La risposta del Governo centrale fu repressiva e portò in carcere tutti i membri del Governo catalano. Solo le successive elezioni politiche nazionali, quelle del 1936, vinte dal Fronte popolare, ristabilirono l'autonomia della *Generalitat* e riportarono in libertà gli esponenti del Governo catalano.

(78) M. CAMINAL, *The Spanish "Estado de las Autonomías"*, cit.

dell'Ac la distinzione fra le nazionalità e le Regioni poteva essere possibile, data la fase di avvio del processo di autonomia e la visione duale al suo riguardo, oggi risulta essere in larga misura improponibile in quanto le CC.AA. hanno conosciuto un percorso di sviluppo e di consolidamento troppo simile, i sentimenti autonomisti si sono diffusi in tutte, o quasi, le Regioni spagnole e le rivendicazioni identitarie non sono più prerogativa delle sole Comunità storiche. Nella fase di riforma degli Statuti, oltre alla Catalogna, ben quattro Comunità hanno rivendicato una distinta identità linguistica richiamandosi al concetto di "nazionalità" dell'art. 2 CE: Andalusia, Aragona, Comunità Valenziana e Isole Baleari⁷⁹. Lo strappo catalano e la grave crisi istituzionale che ne è derivata impongono dunque un ripensamento profondo dello Stato delle Autonomie e il contestuale avvio di riforme costituzionali. Le difficoltà incontrate in passato dalle proposte di riforma federale non sembrano precludere la strada del federalismo per affrontare la complessa situazione che si è venuta a determinare⁸⁰. Il federalismo, che nei fatti ha comunque ispirato lo sviluppo dello Stato Autonomico⁸¹, viene infatti indicato dalla letteratura comparata come il principale strumento istituzionale per aggiustare le minoranze nazionali all'interno di uno Stato e per pacificare le tensioni prodotte dalle fratture centro-periferia⁸². Esso resta dunque la via maestra delle riforme sia per aggiustare i malfunzionamenti dello Stato Autonomico sopra ricordati, sia per integrare le periferie nazionaliste, superando il fallimento che si è prodotto a loro riguardo. Fra i requisiti essenziali per consentire al federalismo di operare con successo, la letteratura sottolinea però la capacità di dialogo e mediazione politica, vale a dire quanto pare essere venuto meno in

(79) B. BALDI, G. BALDINI, *La riforma dello Stato delle Autonomie*, cit.

(80) M. CAMINAL, *The Spanish "Estado de las Autonomías"*, cit.

(81) Sul punto si vedano J. COLOMER, *The Spanish State of Autonomies*, cit.; T. QUADRA SALCEDO, *Sobre la reconstrucción del Estado Autonómico*, cit.

(82) Si vedano, fra gli altri, A.G. GAGNON, *Sfide emergenti negli Stati plurinazionali*, cit.; W. KYMLICKA, *Is federalism a viable alternative to secession?*, in P.B. LEHNING (a cura di), *Theories of secession*, Abingdon, Routledge, 1998, pp. 111-150; R. WATTS, *Can Federal Political Systems Accommodate National Minorities?*, in E. BELSER ET AL. (a cura di), *States Falling Apart? Secessionist and Autonomy Movements in Europe*, Bern, Stampfli Verlag, 2015, pp. 37-46.

Spagna nel corso dell'ultimo decennio. Sarebbe davvero paradossale che il sistema politico spagnolo non sapesse ritrovare questa capacità posto il quadro costituzionale che ha permesso, ad oggi, lo sviluppo e il consolidamento dello Stato delle Autonomie, un quadro interamente centrato sulla negoziazione e sull'accordo politico. Occorre dunque riaprirsi al dialogo e intraprendere la via del federalismo, con riforme che, sfruttando la flessibilità del principio federale, capace di tradursi in una varietà di forme politico-istituzionali, possano, nei limiti del possibile, aggiustare le istanze di riconoscimento della plurinazionalità dello Stato spagnolo⁸³, ritrovando lo spirito del patto costituzionale originario. Superata, e oramai da tempo, la delicata fase della transizione democratica, risulta indispensabile decidere su ciò che si è lasciato troppo a lungo indeterminato, recuperando il clima costruttivo e la capacità di confronto politico che avevano contraddistinto i lavori dell'Ac quarant'anni fa.

(83) M. CAMINAL, *The Spanish "Estado de las Autonomías"*, cit.; M. GONZÁLEZ PASCUAL, *La asimetría consensuada y opcional como solución constitucional al conflicto catalán. La necesaria reforma constitucional*, in *questa Rivista*, 2, 2018, pp. 323-342.