

12 SETTEMBRE 2018

Un sassolino nella scarpa
La Catalogna come chiave della crisi
del modello territoriale spagnolo

di Jorge Cagiao y Conde
Profesor titular de Civilización y Derecho español
Université François Rabelais de Tours



Un sassolino nella scarpa La Catalogna come chiave della crisi del modello territoriale spagnolo*

di Jorge Cagiao y Conde

Profesor titular de Civilización y Derecho español
Université François Rabelais de Tours

Sommario: 1. Premessa. 2. 1873: il sogno federale frustrato. 3. 1931: lo Stato *integrale* (regionale). 4. 1978: inciampare tre volte nella stessa pietra. 4.1. Un tipo di Stato aperto. 4.2. Un tipo di Stato asimmetrico. 4.3. La trasfigurazione della matrice originaria. 5. La plasticità del costituzionalismo: soluzioni federali alla questione nazionale. 5.1. L'approccio ideologico (e dominante) al federalismo. 5.2. Nuove soluzioni federali. 5.2.1. Federalismo e sovranità. 5.2.2. Federalismo e pluralismo nazionale. 6. Conclusioni. 7. Bibliografia.

1. Premessa.

Lo Stato spagnolo – e ci riferiamo, precisamente, alla forma-tipo di Stato – è entrato in crisi nella transizione al secolo attuale. Con il presente contributo ci proponiamo di dar conto di alcune delle ragioni di tale crisi e del ruolo chiave che, in riferimento ad essa, assume la questione catalana¹, in particolare a partire dalla riforma dello Statuto di autonomia (EA) del 2006 e dalla nota sentenza 31/2010 del *Tribunal constitucional* (TC), considerata da molti osservatori il fattore scatenante del processo indipendentista iniziato nel 2012, con la rivendicazione del cd. *diritto a decidere* (Barceló e altri, 2015; Cagiao e Ferraiuolo, 2016).

Per analizzare, in maniera approfondita, un tema di grande complessità è necessario un inquadramento di lungo periodo. Solo in tal modo sarà possibile cogliere la portata di una questione (in senso ampio) culturale, che affonda le radici nella storia spagnola contemporanea e nel processo di nazionalizzazione, modernizzazione e liberalizzazione dello Stato nel secolo XIX. Ogni qualvolta la Spagna si è aperta alla democrazia, sotto la spinta delle forze liberali e progressiste (in particolare nelle fasi del *Sexenio Revolucionario* – 1868-1874 – e della *Segunda República* – 1931-1936), si presenta

* Il presente saggio, tradotto dal castigliano da Gennaro Ferraiuolo, è in corso di pubblicazione nel volume J. CAGIAO Y CONDE – G. FERRAIUOLO – P. RIGOBON (a cura di), *La nazione catalana. Storia, lingua, politica, Costituzione nella prospettiva plurinazionale*, Napoli, 2018.

¹ Discorso analogo potrebbe farsi per i Paesi Baschi; nel presente studio ci si soffermerà, tuttavia, soltanto sulle vicende catalane.

il tema della decentralizzazione o federalizzazione dello Stato, nella prospettiva di dare risposta alle istanze di *encaje* (principalmente ma non solo) di Catalogna e Paesi Baschi. Se è possibile affermare che la Catalogna rappresenti un sassolino nella scarpa del costituzionalismo spagnolo, tale assunto acquisisce senz'altro maggior forza e consistenza in una prospettiva storica.

Le prime due parti del contributo cercheranno di mostrare, sinteticamente, come lo Stato spagnolo abbia affrontato la questione già a partire da tempi risalenti, senza riuscire mai a trovare soluzioni soddisfacenti e definitive, fino alla riemersione del problema dopo la chiusura della lunga esperienza della dittatura franchista. Come si vedrà nella terza parte, la Costituzione del 1978 ricongiunge gli spagnoli alla democrazia e, come accaduto in fasi precedenti, riaffiorano le rivendicazioni catalane e basche. Le risposte ad esse offerte appariranno adeguate in una prima fase, ma si riveleranno insufficienti con il trascorrere del tempo e con l'evoluzione del sistema, allorquando emergeranno alcuni difetti di origine e significative incrinature (Cagiao, 2015b). Nella quarta e ultima parte, si esporranno brevemente i problemi di comprensione e adattamento del costituzionalismo spagnolo (in senso ampio: partiti politici, TC, dottrina) di fronte alla complessità interna: il processo indipendentista catalano risulterà una traccia, la più evidente, del fallimento del modello autonomistico. Da quest'ultimo punto di vista, saranno sottoposti ad analisi critica alcune nozioni e concetti di diritto costituzionale (sovranità, nazione, federazione) che appaiono eccessivamente piegati ai valori dello Stato-nazione liberale della nostra modernità politica, con una sostanziale rinuncia al mantenimento di una distanza critica, forse necessaria, per la scienza costituzionalistica (Beaud, 2007; Parent, 2011).

In particolare – come proviamo a illustrare da diverso tempo (Cagiao, 2014a, 2014b, 2014c, 2015a, 2015c) – è essenziale comprendere che lo studio del fenomeno federale in Spagna (o, più in astratto, delle problematiche connesse al tipo di Stato) impone di prendere le mosse dagli apporti degli studi sul nazionalismo e sul federalismo, soprattutto da quelli prodotti a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. Se fino a quel momento, come emerge dal lavoro di alcuni degli esperti di maggior fama (Caminal, 2002; Máiz, 2006 e 2008; Requejo, 2009; Norman, 2006; Gagnon, 2011), l'analisi del nazionalismo e del federalismo sembravano separate per compartimenti stagni, senza che le conclusioni raggiunte in un campo incidessero sulle tesi e i risultati dell'altro, successivamente alcune delle posizioni forti della dottrina dominante sono state superate (almeno in quanto tesi scientifiche o analitiche). Si consideri, quale esempio tra i tanti, il pregiudizio negativo che si associava, di norma, ai nazionalismi periferici, i quali – trattandosi di nazionalismi *contro* lo Stato – non potevano ritenersi movimenti con interesse serio e sincero per formule federali. La *scoperta* del

nazionalismo di Stato (anche di uno Stato federale, come ad esempio gli Stati Uniti) ha fatto perdere terreno a tali posizioni, svelandone il carattere ideologico.

Dal punto di vista metodologico, si ritiene dunque necessario un approccio alle tematiche affrontate che utilizzi gli strumenti della scienza giuridico-costituzionale in un'ottica pluridisciplinare, sensibile ai risultati raggiunti in altri campi del sapere, quali la filosofia, la scienza politica, la teoria del diritto, la sociologia (Parent, 2011; Ferraiuolo, 2016). Nel tempo, è emersa una certa aridità degli studi costituzionalistici, prodotta in parte da una propensione alla conservazione propria della disciplina, in parte da una chiusura epistemologica diffusa in alcune concezioni dominanti del diritto, come ad esempio il positivismo giuridico inteso non quale metodo di studio e inquadramento del fenomeno giuridico (che non chiude la scienza giuridica in se stessa, anzi la apre: Troper, 1994 e 2011) ma come concezione del diritto o, peggio ancora, come ideologia giuridica (Bobbio, 1994, 24). Senza il dialogo e il contatto con altre discipline (si pensi, appunto, alla scarsa attenzione prestata dal diritto costituzionale agli studi sul nazionalismo), si restringe la capacità di comprendere e spiegare correttamente i problemi in questa sede affrontati, anche nella prospettiva di predisporre soluzioni efficaci alla loro risoluzione.

2. 1873: il sogno federale frustrato.

La proclamazione, nel 1873, della Prima Repubblica e il suo rapido fallimento segnano, senza dubbio, uno spartiacque per il federalismo spagnolo. Non però nei termini in cui abitualmente si ritiene, allorché si considera il *Sexenio democrático* (1868-1874) l'occasione persa dal progetto federale, per il quale il 1873 rappresenterebbe il momento chiave. In realtà, esaminando attentamente il contesto (assai poco favorevole) in cui irrompe il federalismo come modello di organizzazione giuridico-territoriale del potere in Spagna e il dibattito tra gli stessi federalisti sulla logica che si sarebbe dovuta imporre, si può concludere senza difficoltà che quella idea non ebbe mai la minima possibilità di affermazione.

In primo luogo, per il contesto. La Spagna della metà del XIX secolo affronta – come efficacemente segnalato dagli studi storici – i problemi legati alle difficoltà e ai ritardi del processo di costruzione nazionale, allorché l'Antico Regime è ormai alle spalle (De Riquer, 1994; Núñez Seixas, 1999; Alvarez Junco, 2001). La Spagna, che inizia negli anni Quaranta il cammino verso la liberalizzazione dello Stato e della società, entra in un processo di costruzione nazionale (*nation building*) simile, anche se più debole, a quello che attraversano altri Stati nel secolo detto appunto “delle nazionalità”; con l'aggravante – per la Spagna – di essere già una delle “nazioni” che irrompono nel secolo XIX, con una percezione chiara del suo essere nazionale. È quanto emerge già dalla



Costituzione di Cadice del 1812, nella quale si riconosce la “nazione spagnola” quale soggetto politico. La convinzione, da parte delle élite illuminate, di costituire una unica nazione o comunità di destino si consolida e si rafforza, come accade nei processi di costruzione nazionale della nostra modernità politica, nel corso di quel secolo.

Nel momento in cui in Spagna si inizia a discutere di federalismo e il progetto acquista forza e adepti (1850-1860), ci si trova in una situazione che, in qualche modo, già sbarra il passo a qualsiasi programma di federalizzazione dello Stato: una Nazione già formata, quanto meno nell’idea delle élite (questione diversa è la percezione delle classi popolari, allora poco istruite), produce un’ostilità della cultura giuridica e politica di fronte alla possibilità che questa nazione possa essere messa in discussione da una forma di Stato che in quella fase storica – è utile ricordarlo – presupponeva l’unione di territori in precedenza indipendenti, o almeno così considerati (Beaud, 2007)². Come ricorda Xavier Arbós (2006: 5-19), è in questi termini che si argomenta nei manuali spagnoli di diritto politico del XIX secolo, insistendo sulla incoerenza, e in ogni caso sulla pericolosità per la nazione di voler unire ciò che già era unito: siffatto obiettivo, come avvertiva uno dei testi più accreditati in quel momento (quello di Manuel Colmeiro: *Curso de Derecho Político según la Historia de León y Castilla*, 1873) poteva aprire la porta a “conati di federalismo”, allora associati allo “smembramento degli stati” (Arbós, 2006: 18), ovvero al separatismo.

Il rigetto del federalismo non era appannaggio esclusivo della dottrina. Anche la classe politica, in primo luogo i settori più conservatori, risultava decisamente orientata in quel senso. Negli ambienti progressisti e liberali, se in qualche caso venivano riconosciuti il valore e la modernità insiti nella forma federale dello Stato (anche alla luce del modello di libertà instaurato negli Stati Uniti), pure si insisteva su due idee che saranno sempre più ricorrenti nella critica all’assetto federale: la sua debolezza in un contesto, come quello europeo, in cui la Spagna era vicina di altre potenze militari; la complessità interna della nazione spagnola, che – sebbene congeniale al modello federativo, pensato proprio per regolare la diversità – rappresentava un pericolo per l’unità nazionale³.

² Quello che oggi viene definito federalismo per disgregazione (o decentralizzazione di uno Stato unitario) non era riconosciuto nel secolo XIX.

³ Significativo, in merito, il commento di Juan Álvarez Mendizábal, nel 1848: «Confieso que no me asusta la república, forma de gobierno que así como la del verdadero monárquico-constitucional, ha contribuido y está destinada a contribuir a la felicidad de muchos pueblos; los Estados Unidos ofrecen una demostración tan evidente de la bondad de una forma como de la bondad de la otra la presenta la Gran Bretaña. Pero reconozco la necesidad de consultar para la adopción de una mudanza política tan inmensa, más que para la de otra alguna, las circunstancias particulares de cada país, y – diré con franqueza y lealtad, sin más interés que el bienestar de mi patria - en mi opinión las circunstancias en que se encuentra la nación española harían pernicioso semejante sistema. Creo que la diversidad de costumbres, de dialectos y sobre todo de intereses de nuestras provincias darían en breve a la república el carácter y las condiciones de una federación; y que

Va ricordato come pure tra le fila dei federalisti risultasse dominante una lettura del modello federale in chiave nazionalista; circostanza, questa, che generava una certa sfiducia da parte di quei territori con personalità propria e maggiore volontà di autogoverno. Anche questo trova agevole spiegazione sulla base di quanto appena ricordato: la Spagna era immersa in un processo di costruzione nazionale in cui il federalismo non godeva di particolari simpatie; è questo il principale motivo per cui si registrano numerose divergenze tra i federalisti sul modo di federare la Spagna, sul modello di federalismo da introdurre.

Se il federalismo spagnolo, seguendo le tesi di Pi i Margall, adotta inizialmente (non senza differenze di posizioni) la teoria del patto federale, ben presto il blocco dei federalisti della capitale dello Stato, di impostazione krausista, impone una concezione meno ambiziosa e, pertanto, meno ambigua rispetto alla unità nazionale spagnola, spodestando – con l'avvicinarsi della Prima Repubblica del 1873 – la visione “pattista” pimargalliana⁴.

Tanto la confusione su ciò che il federalismo implicava, quanto la richiamata evoluzione verso una idea federale compatibile con il progetto di consolidamento nazionale spagnolo, sono elementi ben visibili nelle discussioni che hanno luogo nel corso del *Sexenio*, riemergendo anche nei progetti di Costituzione federale elaborati tra il 1872 e il 1873 (Trujillo, 1967; Caglio, 2014a). Al loro interno, la nozione di patto federale sparisce: lo Stato si profila più come *decentralizzato* che non come *federazione*.

Nel passaggio ad una formula più vicina alla decentralizzazione che al federalismo, senz'altro ha la sua importanza la esistenza di una istanza federale in Catalogna, fondata sull'idea di un patto tra territori chiamati a formare la federazione spagnola, ritenendosi che i territori così federati dovessero essere dotati di quella sovranità che i federalisti pimargalliani e krausisti imputavano alla sola federazione o nazione spagnola. Si tratta della concezione racchiusa nel pensiero di uno dei pensatori catalani più conosciuti durante il *Sexenio*, Valentí Almirall, che rapidamente prenderà le

de este modo, relajándose los lazos de unión iría desapareciendo nuestra nacionalidad y con ella la poca representación política que hoy tenemos en el mundo. La consecuencia necesaria de esta desgracia sería la pérdida de nuestras envidiables Filipinas, de nuestras ricas y preciosas Antillas, de las Canarias y hasta de las ambicionadas Baleares, y tal vez llegaríamos a ofrecer a la Europa sin hacerse esperar mucho tiempo, el lastimoso espectáculo que han representado en el Nuevo Mundo nuestras antiguas colonias durante el transcurso de las dos últimas generaciones» (*Manifiesto de Juan Álvarez Mendizábal*. Madrid, 26 de abril de 1848, in *Artola*, 1991, p. 26).

⁴ È importante sottolineare che le critiche al *pacatismo pimargallano*, che comporterebbe la disgregazione nazionale, non paiono giustificate: Pi i Margall non si riferisce mai ad un patto federativo in cui le parti avrebbero la libertà di entrare o meno nella federazione; nella sua teoria, dunque, non si riscontra un patto federativo in senso proprio (Caglio, 2014b).

distanze dalle concezioni pimargalliane per lo strano – a suo giudizio – modo di pensare il federalismo spagnolo (Cagiao, 2014a).

Questi diversi approcci teorici furono incapaci di convergere su un modello federale definito prima della proclamazione della Prima Repubblica. Si indeboliva così un federalismo già di per sé fragile nello stesso Partito repubblicano-federale spagnolo, nel quale – secondo uno dei repubblicani più in vista del tempo, Emilio Castelar – militavano molti federalisti occasionali e non pochi giacobini e unitaristi.

Che prova avrebbe potuto dare di sé, in quelle circostanze, la proclamazione di una Repubblica che – si pensava – non poteva essere che federale? Se la Repubblica (unitaria) aveva qualche possibilità di prosperare, il federalismo no; il secondo, a differenza della prima, era percepito come un attentato alla unità nazionale. Per tale ragione, il federalismo doveva necessariamente adattarsi al progetto di creazione e consolidamento nazionale, subordinandosi al nazionalismo di Stato; le concezioni maturate in sede periferica, principalmente in Catalogna, erano incompatibili con tale assunto. Di tutto questo si avrà riprova nella Seconda Repubblica.

3. 1931: Lo Stato *integrale* (regionale).

La Seconda Repubblica è un momento fondamentale per cogliere una solida linea di continuità tra passato (il secolo XIX) e presente (dal 1978 sino ad oggi). Tra il 1931 e il 1936 si assiste al consolidarsi dell'idea dominante della Spagna come nazione unitaria, inevitabilmente ostile a tutto ciò che fosse riconducibile al “federare”. Allo stesso tempo, si pongono le basi di quella che sarà la risposta democratica alla necessità di accomodamento delle istanze dei nazionalismi periferici.

Il consolidarsi dell'impostazione adottata nel secolo XIX sul tema della forma di Stato si lega, ad almeno tre fattori principali, che spingeranno tutti verso la soluzione del cd. *Estado integral*: l'evidente fallimento del “federalismo” nel 1873, associato – tra le altre cose – alla violenza del cantonalismo; il rafforzamento della nazione spagnola, peraltro all'inizio di un secolo (il XX) di particolare esaltazione nazionalista; la comparsa (alla fine del secolo XIX) e l'affermazione (nel secolo XX) di organizzazioni e movimenti nazionalisti in Catalogna e Paesi Baschi (principalmente), che rafforzano il discorso spagnolo della nazione unica e indissolubile minacciata nella sua conservazione (discorso che, come detto, fomentava, già nel secolo XIX, il rifiuto del federalismo).

Il repubblicanesimo spagnolo aveva appreso la lezione dal fallimento della Prima Repubblica. Nel 1873, il federalismo fu sicuramente uno dei nodi, forse il principale, che determinò l'insuccesso del progetto di democratizzazione, progresso e modernizzazione dello Stato. Nella memoria storica, il

federalismo rimarrà associato a disordine, anarchia, violenza, sulla scorta del cantonalismo che, a partire dall'estate del 1873, mise sotto attacco le élite repubblicane allora al potere a Madrid. Non deve dunque sorprendere che, quasi sessant'anni più tardi, quella idea - già confusa e controversa (nonché scomoda) agli occhi delle élite repubblicane - venisse da subito scartata nel 1931.

Nei lunghi cinquant'anni che trascorrono tra le due repubbliche (attraversati da una Restaurazione monarchica e da una dittatura - 1923-1930), in un contesto europeo che vede l'auge del nazionalismo, si consolida un nazionalismo spagnolo al confronto del quale quello del secolo XIX può apparire timido o addirittura, come sostenuto da alcuni (in termini non condivisibili), un *non nazionalismo* (Fusi, 2000). A tal proposito, possono ricordarsi episodi quali le diverse guerre in Africa del nord, la perdita delle ultime colonie (Cuba e Porto Rico) nel 1898, o il cd. *Regeneracionismo*: vicende che daranno tutte un impulso formidabile al discorso nazionalista spagnolo. Se la Spagna della metà del XIX secolo è una nazione affermata agli occhi delle élite, ma in fase di consolidamento per le classi popolari, lo sforzo intrapreso allora - magari con lacune e incertezze - ebbe una innegabile incidenza, che spiega quanto accade nella prima metà del secolo successivo. È fondamentale insistere su tale punto: la Spagna è più nazione (in senso costruttivista) nel secolo XX che nel XIX, sebbene arrivi al 1931 come nazione parzialmente in discussione.

La nascita e l'organizzazione, a partire dalla fine del XIX secolo, di movimenti apertamente nazionalisti in Catalogna e nei Paesi baschi, creano nel contesto spagnolo l'idea di "altro" (di *altro* interno) fondamentale per il discorso nazionalista. Se i nazionalismi periferici hanno potuto rappresentare - in qualche misura e in determinate fasi - una minaccia per l'integrità nazionale spagnola (lo si ammetta, per ora, come ipotesi), non vi è dubbio che la loro presenza finisca per rafforzare il nazionalismo spagnolo, rendendolo molto più rigido - questo è un punto chiave - nel discutere e valutare i diversi modelli di Stato.

Da questa prospettiva, la Catalogna acquisisce un peso tanto in positivo quanto in negativo nella configurazione dell'assetto territoriale dello Stato nella Seconda Repubblica. In positivo, perché già nel 1930, con il patto di San Sebastián, si accettava il principio (o addirittura la necessità, come si vedrà tra breve) per cui la Catalogna dovesse godere di un proprio statuto, attraverso il quale regolare, in maniera autonoma, il proprio assetto regionale e le relazioni con lo Stato. Ma anche in negativo: la presenza di nazionalismi concorrenti all'interno dello Stato spagnolo impediva, inevitabilmente, di guardare con serenità a formule di maggiore e più efficace autogoverno (e di governo condiviso). La necessità (legata alla convergenza di interessi progressisti e repubblicani) portava ad accettare l'autonomia territoriale ma sempre entro gli stretti margini imposti dal nazionalismo spagnolo dominante. L'esito finale fu lo Stato integrale, del quale - in questa sede -

interessa comprendere l'ispirazione di fondo e, più in particolare, il modo in cui si rapportava alle rivendicazioni della Catalogna.

L'elemento chiave del discorso sulla legittimazione del modello definito dalla Costituzione repubblicana del 1931 è riconducibile all'idea di innovazione sostenuta dai suoi artefici. Tale fondamentale aspetto va posto in relazione alla evoluzione sia dei sistemi federali sia degli studi di diritto pubblico e di scienza politica che si occupavano di quei sistemi. Molto di quanto si rinviene nelle analisi delle vicende della Seconda Repubblica, riemergerà dopo il 1978, in un discorso accademico che è riuscito a presentare (in maniera efficace, è giusto riconoscerlo) come federale (quanto o più di altri) un modello consapevolmente concepito come non federale.

Che lo Stato delineato dalla Costituzione del 1931 fosse unitario e non federale lo spiega, in termini chiari e inequivocabili, Adolfo Posada, il giurista di maggior fama in quel momento storico (citazione da Guerra, 2016: 65): «el jurista debe considerar como un equívoco toda interpretación federalista de la organización nacional establecida por la Constitución. Hay que recordar que, durante la discusión de la Constitución, fue descartada (como en el proyecto) la sugerencia de un Estado federal en uno de los votos particulares cuando fue propuesta esta fórmula para el artículo 1º: “España ... constituye un Estado federal”. No hay nada más en la Constitución que indique la aspiración a transformar el Estado español, tradicionalmente unitario, en un régimen federativo sobre la base de la existencia previa de Estados-miembros que estipulan o contratan una Federación con su Estado».

Se in tale passaggio Posada (pur riconoscendo la portata innovativa per il costituzionalismo spagnolo del riparto di competenze operato con gli artt. 14, 15 e 16, che superavano il tradizionale modello unitario-centralizzato) rigetta il carattere federale dello Stato, lo fa sulla base di un'argomentazione nota: gli Stati si federano quando questi sono tra loro separati. Questa tesi, ereditata dal secolo XIX, trova ancora seguito nella Seconda Repubblica.

Ancora maggiore interesse suscita il pensiero di Luis Jiménez de Azúa, membro della Commissione costituente, nella sua presentazione del progetto di Costituzione innanzi al *Congreso de los Diputados* (1931). In quella occasione, Jiménez de Azúa riprende la medesima tesi («no hablamos de un Estado federal, porque federar es reunir»: citato in Guerra, 2016: 112) ma la integra in maniera interessante e evocativa (*ivi*: 116): «deliberadamente no hemos querido declarar en nuestra Carta constitucional que España es una República federal; no lo hemos querido declarar porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo, están en franca crisis teórica y práctica».

Questa osservazione apportava al dibattito una constatazione evidente, relativa all'evoluzione del modello di Stato federale: durante il XIX secolo, questo mostrò una marcata tendenza alla

centralizzazione di potere, mezzi e risorse (Stati Uniti, Germania, Svizzera), che si rafforza ancor più all'inizio del XX secolo, non solo a causa del nazionalismo imperante (al quale abbiamo già fatto riferimento) ma anche – come illustrerà Carl Schmitt nella sua brillante teoria della federazione (Schmitt, 2003: 345 ss.) – per lo sviluppo del principio democratico e dello Stato sociale, che portavano le istituzioni centrali ad assumere sempre più responsabilità a detrimento delle entità federate. La spiegazione, nella sostanza, è la seguente: se federare è unire e ci sono federazioni che si sono formate a partire da una iniziale separazione (dato constatabile nella realtà), tali federazioni (dato altrettanto constatabile) evolvono verso una maggiore unità e omogeneità, come accaduto per le nazioni come quella spagnola. In qualche modo, federare la Spagna postulerebbe un movimento ingiustificato e incomprensibile nella logica esposta, in quanto equivarrebbe a federare al fine di ottenere un esito già dato prima di federare; il che, si conclude, sarebbe assurdo.

Questa ingegnosa modalità di presentare il federalismo – e lo Stato unitario – come concetti in crisi («no aceptamos esos términos que están en franca y definitiva crisis», cit. in Guerra, 2016: 112) consentiva di espellere dal dibattito dispute semantiche (perché dedicare tempo ad esse se, nel 1931, il federalismo equivaleva, in fin dei conti, ad una sana decentralizzazione?) concentrandosi sui punti chiave del nuovo modello di Stato: la sovranità, sempre attribuita allo Stato spagnolo; l'autonomia, riconosciuta alle regioni; la decentralizzazione come principio organizzativo-funzionale dello Stato. Lo Stato federale non solo non aveva senso in Spagna, ma rappresentava, per di più, il passato di fronte al moderno (il decentramento). Come si vedrà più avanti, questa originale impostazione guadagnerà forza e sarà accettata da buona parte della dottrina della seconda metà del secolo XX, spingendo ad assimilare federalismo e decentramento, con conseguenze gravi per la prima delle due nozioni.

Lo *Stato integrale* fu anche la risposta democratica al cd. *problema catalano*. Data la prematura fine della Repubblica, è inutile chiedersi se fu conseguito il risultato di dare ad esso una soluzione duratura. Una risposta la si potrà rinvenire analizzando il modello territoriale adottato nel 1978, molto vicino a quello del 1931. È ad ogni modo importante ricordare le parole di Ortega y Gasset nel confronto che vi fu alle *Cortes* con coloro che, come Azaña, immaginavano di risolvere la questione catalana con il riconoscimento dell'autonomia. Emerge il realismo che contraddistinse l'impostazione di Ortega nell'analisi del nazionalismo: una questione come quella catalana non può probabilmente risolversi, ma solo *conllevarse*; una maniera efficace per spiegare che nessuno dei nazionalismi in competizione (quello spagnolo e quello catalano) avrebbe rinunciato alle proprie pretese. Ortega mette così il dito nella piaga: nella sua visione pessimista si riflette il pensiero del nazionalismo spagnolo, dominante e poco aperto, che è quello che in definitiva deve “sopportare” (*conllevar*)



questo sassolino nella scarpa. Il riferimento ad Ortega è tanto più opportuno considerando che l'assetto territoriale adottato nel 1978 è ritenuto di ispirazione orteghiana.

4. 1978: inciampare tre volte nella stessa pietra.

Con la morte del dittatore Franco ritorna, nel 1975, l'aria di democrazia; e con essa ritornano, ancora una volta, la domanda catalana di autonomia e la questione del suo *incastro* costituzionale. La soluzione seguita riprende, in larga parte, l'impronta dello Stato integrale della Seconda Repubblica. Si delinea un assetto che rifiuta la definizione di *federale* ma prevede un significativo decentramento politico, introdotto essenzialmente per integrare le cosiddette *nazionalità storiche* (Catalogna, Paesi Baschi e Galizia), ma poi, subito, generalizzato al resto dei territori (come si può cogliere già nel 1977, con la istituzione delle *pre-autonomie*). Dando per scontato, nelle sue linee generali, il modello territoriale adottato dalla Costituzione del 1978, ci si limiterà a illustrarne gli elementi di maggiore interesse per il presente studio.

Lo Stato delle autonomie si caratterizza, in primo luogo, per il carattere aperto (par. 4.1) e asimmetrico (par. 4.2) dell'organizzazione giuridico-territoriale del potere. La combinazione di questi due elementi condurrà, nella evoluzione di un sistema incapace di adattarsi a una realtà politica costantemente alla ricerca di elasticità e asimmetria, alla attuale crisi del modello, prodotta dal conflitto nazionalistico tra centro e periferia (par. 4.3).

4.1. Un tipo di Stato aperto.

La Costituzione spagnola vigente (CE) non interviene su molti importanti nodi (taluni fondamentali) di norma risolti – come mostrano gli studi comparati – in sede costituente, demandandone ad una fase posteriore la definizione. Si riteneva che sarebbero stati gli attori politici – centrali e autonomistici – a completare un disegno solo abbozzato. È così per la creazione stessa delle Comunità Autonome (CCAA): la CE si limita, essenzialmente, a tracciare il procedimento da seguire per la loro definizione (Titolo VIII, artt. 143, 151 e Seconda disposizione transitoria).

La vicenda del processo di creazione delle CCAA è nota: si intendeva dar risposta alle domande storiche di autonomia di Catalogna, Paesi Baschi e Galizia (la Seconda disposizione transitoria prevede per esse un accesso immediato al regime di autonomia di più alto livello) ma, in corso d'opera, si determina un effetto di contagio (o di mimetismo), che vede il sorgere di istanze autonomistiche anche nel resto dei territori (tale effetto resterà una costante della successiva evoluzione). Saltano così, almeno in parte, i piani iniziali, tesi a conferire autonomia politica ai tre territori storici e una più limitata autonomia amministrativa (o, in ogni caso, di portata minore) agli



altri. È in questa prospettiva che si spiegavano le tre diverse strade all'autonomia previste dalla CE: quella di un accesso facilitato e immediato per le tre *nazionalità storiche*, quella dell'art. 151 CE (*via rapida*) e quella dell'art. 143 CE (*via lenta*). I primi due percorsi assicuravano la disponibilità immediata delle competenze fissate negli artt. 148 (competenze delle CCAA) e 149 (competenze dello Stato); la *via lenta* assicurava, invece, soltanto l'accesso alle materie elencate dalla prima disposizione, richiedendo un'attesa di almeno cinque anni per poter accedere a quelle contenute nella seconda.

Per la *via rapida* volle e riuscì a passare l'Andalusia. In quella vicenda iniziarono a saltare alcune delle coordinate (giuridiche) del modello, anche considerando la modifica – evidentemente incostituzionale – della legge organica sui diversi tipi di referendum (1980), con la quale, nella sostanza, si andava a derogare al percorso di accesso alla autonomia fissato dall'art. 151 CE senza ricorrere, come si sarebbe dovuto, al procedimento di revisione costituzionale. Con la vicenda andalusa suonò il primo campanello di allarme; il Governo centrista del tempo (guidato dalla UCD), con l'accordo dell'opposizione socialista, decise di ricondurre il processo di accesso all'autonomia sui binari costituzionali, negando la via rapida alle CCAA di Valencia, Navarra e Canarie, ma concedendo loro un livello competenziale particolarmente elevato, attraverso le relative leggi di trasferimento di funzioni (Valencia e Canarie) e il ricorso alla prima disposizione addizionale della CE (Navarra). Il carattere aperto del nuovo sistema mostrò dunque, immediatamente, i rischi connessi alla sua estrema indefinitezza giuridica: la perdita di controllo sullo sviluppo dell'assetto territoriale era un pericolo tutt'altro che remoto. E si trattava solo della fase iniziale.

Il carattere aperto del sistema riguardava anche il più generale assetto della forma di Stato. Se questo andava inteso come Stato decentralizzato, le possibilità che la CE offriva per mezzo del *principio dispositivo* (erano le CCAA a dover chiudere il riparto competenziale definito dalla CE con gli Statuti di autonomia) o degli spazi lasciati alla negoziazione politica⁵ mostravano gli ampi margini di evoluzione del modello, rimessi più alla volontà dei diversi attori istituzionali che non direttamente al testo costituzionale. In virtù di tale dato, inizieranno anche ad affermarsi letture “federali” del modello, sebbene di segno talvolta contraddittorio: se dalla periferia la evoluzione federale è intesa come un processo rivolto alla estensione dell'autogoverno territoriale e al governo condiviso (dunque in chiave federale autentica), dal centro la lettura federale assume una chiara impronta omogenizzante, interventista e ostile all'idea di aprire le CCAA al governo condiviso.

⁵ Dalla negoziazione politica dipendeva buona parte dell'assetto territoriale, iniziando proprio dagli EEAA, vere e proprie norme pattizie tra CCAA e Governo centrale: gli stessi devono infatti essere approvati, in sede parlamentare, in ciascuna CA e, successivamente, nel Parlamento spagnolo, che può anche emendarli.



In Catalogna si riteneva che il nuovo assetto fosse sufficientemente aperto e flessibile, e dunque in grado di assecondare un rafforzamento dell'autogoverno, attraverso riadattamenti (o reinterpretazioni) costanti del riparto di competenze solo abbozzato dalla CE. Ciò sarebbe stato senz'altro possibile, ma soltanto nella misura in cui si fosse agito d'intesa con il Governo centrale, in definitiva padrone e signore dell'evoluzione dell'assetto autonomistico. Nei fatti, la volontà catalana di spingere il sistema verso formule di autogoverno e di governo condiviso autenticamente federali si è sistematicamente scontrata con la opposizione dell'Esecutivo spagnolo (specialmente – ma non solo – quando di segno politico conservatore). Il rifiuto di una riforma del Senato, camera legislativa di rappresentanza delle CCAA (secondo la formulazione testuale dell'art. 69 CE) che non opera però, nella realtà, come tale, è sicuramente una prova importante della rigidità con cui i partiti nazionalisti spagnoli si sono posti di fronte alla prospettiva di federalizzazione del governo dello Stato, nella sostanza inesistente⁶.

Qualcosa di analogo può ritenersi sia accaduto con la domanda di estensione dell'autogoverno costantemente sostenuta da Catalogna e Paesi Baschi, ovvero dalle CCAA dove il nazionalismo spagnolo non è maggioritario. L'assenza di riforme costituzionali strutturali⁷, necessarie per adattare l'assetto istituzionale alla complessità politico-sociale o – se si preferisce – al pluralismo nazionale interno, ha spinto i due governi autonomistici a ricercare, per la via statutaria, il risultato che appariva irraggiungibile attraverso la revisione costituzionale. È così che hanno origine i progetti di riforma dei rispettivi statuti: il controverso piano *Ibarretxe I*, nel 2003, e la riforma statutaria catalana approvata nel 2006, con le profonde modifiche introdotte dal Parlamento spagnolo e poi con l'intervento del TC, chiamato a pronunciarsi sul ricorso di costituzionalità presentato dal Partito popolare e dal *Defensor del Pueblo*.

Di fronte alla impossibilità di una riforma costituzionale, a causa del blocco dei partiti di maggioranza a Madrid, si è tentato dunque di modificare (e migliorare) dal basso l'assetto autonomistico, attraverso la fonte statutaria che, anche considerando la portata delle innovazioni proposte, non avrebbe potuto comunque dare frutti in assenza del sostegno e della complicità dello

⁶ Si è di fronte, senz'altro, ad uno dei punti più deboli delle letture federali del sistema spagnolo: cfr. Cagliaio, 2015a.

⁷ Le uniche due riforme costituzionali vanno riferite all'ordinamento sovranazionale di cui la Spagna fa parte dal 1986: la prima per estendere il suffragio attivo e passivo ai cittadini degli Stati membri delle Comunità europee nelle elezioni municipali (1986); la seconda, per introdurre (art. 135 CE) il principio di stabilità del bilancio e garantire il contenimento del debito pubblico (2011). Sullo spirito anti-riformatore del costituzionalismo spagnolo, cfr. Pérez Royo, 2015.

Stato. È indicativo che alcuni studiosi abbiano parlato, con riferimento allo Statuto catalano del 2006, di una *reforma constitucional encubierta* (Aja, 2014: 371).

Si condivida o meno tale idea, non pare discutibile che l'iniziativa statutaria promossa da parte catalana faceva leva sul carattere aperto delle disposizioni della CE e sulla connessa possibilità per gli attori politici di interpretarla in maniera flessibile. Il sistema autonomistico si era sviluppato, sino ad allora, proprio seguendo quel copione: attraverso patti politici tra il centro e le CCAA. Per quanto incostituzionale potesse apparire il nuovo Statuto catalano, o poco ortodossa quella iniziativa da una prospettiva giuridica (dalla quale si sarebbe dovuto privilegiare un processo di revisione costituzionale), la soluzione perseguita dalla Catalogna era coerente con un assetto che affidava agli attori politici il compito di definire, progressivamente e con ampi margini di manovra, le regole del gioco e gli equilibri competenziali della cosiddetta *Costituzione territoriale* (Pérez Royo, 2014).

Vengono così a galla alcuni limiti giuridici della costruzione del modello autonomistico della CE. Affidando integralmente al processo politico questioni che avrebbero richiesto una maggiore definizione e rigidità in sede costituente, si correva il rischio di determinare crisi di sistema per mancanza di sintonia tra centro e periferia. Peraltro, sarebbe stato inutile, nella seconda fase statutaria, accettare una carenza di flessibilità di un ordinamento che si era fino ad allora retto su compromessi e patti tra diversi livelli di governo, dando prova proprio di una elevata elasticità. L'apertura del sistema giuridico e la cultura politica del patto che in quell'assetto si afferma e consolida, rendeva difficile, da parte catalana e basca, inquadrare la questione in termini esclusivamente giuridici, come se l'assetto autonomistico avesse esaurito le sue possibilità di evoluzione. Il sistema poteva anche aver esaurito, in ipotesi, le proprie possibilità di sviluppo, ma una simile lettura non faceva altro che sottolineare l'evidente situazione di stallo politico.

In questo scenario, ciò che in una prima fase era apparso un successo (riconoscere autonomia politica, in maniera graduale, ai diversi territori in funzione della richiesta di autogoverno di ciascuno di essi), finiva per rivelarsi un errore dalle ricadute gravi: la apertura e la elasticità (una costante anche negli ordinamenti ben definiti e apparentemente rigidi) rappresentano delle virtù nel diritto quando tra le parti si riscontra una volontà di compromesso e una fiducia reciproca; quei medesimi caratteri mostrano, viceversa, tutti i loro limiti in assenza di siffatti presupposti, aprendo la porta ad un uso del diritto che può essere percepito come abuso e ad un conseguente scontro tra legittimità differenti. A ragione, dunque, nel costituzionalismo moderno si valorizza il carattere chiaro, completo e rigido delle norme costituzionali.

4.2. Un tipo di Stato asimmetrico.

La asimmetria è indubbiamente un'altra caratteristica essenziale, anche per la sua originalità, del sistema di organizzazione giuridico-territoriale del potere prevista dalla CE. Generalmente, i sistemi federali, a cui gran parte della dottrina giuridica e politologica associa il modello spagnolo, tendono ad essere concepiti in termini di simmetria, sull'idea di parità di diritti e obblighi delle unità federate. Tale simmetria – compatibile con le asimmetrie, di fatto o di diritto, pur esistenti nei sistemi federali – concerne sia l'ambito di competenza del livello federato (che possiamo definire in termini di *autogoverno*) sia la rappresentanza e il peso delle diverse unità negli organi di livello federale (*governo condiviso*).

Come accennato, la partecipazione delle CCAA al governo condiviso si distingue in Spagna per la una pressoché totale assenza; per tale ragione, saranno qui richiamate soltanto le asimmetrie riguardanti l'autogoverno delle CCAA.

Una delle più rilevanti – esemplificativa della logica sottostante alla progettazione del sistema autonomistico – è quella riscontrabile sul piano del riparto di competenze, laddove il costituente riconnette il diverso grado di poteri alla via seguita per accedere all'autonomia. Le CCAA della *via rapida* (Paesi Baschi, Catalogna, Galizia e Andalusia), e quelle ad esse assimilate (Navarra, Canarie e Valenza), hanno immediatamente ottenuto il massimo livello di competenze (in base agli elenchi di materie di cui ai menzionati artt. 148 e 149 CE). Le CCAA della *via lenta* (le restanti dieci) ebbero invece accesso ad un livello minore di competenze, limitato alle materie dell'art. 148 CE. Tale asimmetria, prefigurata in sede costituente, si fondava sulla idea (supposta) di volontà differenziate rispetto ai contenuti dell'autogoverno. Le dieci CCAA a regime ordinario, una volta definita la mappa autonomistica nel 1983, dovranno aspettare gli anni Novanta (l'art. 143 CE prevedeva cinque anni di attesa obbligatoria) per estendere le loro competenze e uniformarle a quelle delle altre CCAA, le quali avevano da subito acquisito competenze quali istruzione e sanità (con la gestione delle corrispondenti – e rilevanti – risorse umane e finanziarie).

Una omologazione pressoché totale delle competenze (resteranno fuori la sanità e, temporaneamente, l'insegnamento non universitario) si produrrà con i patti autonomistici siglati dal Governo socialista e PP, con la *Ley orgánica de Transferencias* (n. 9 del 92), i cui contenuti sarebbero successivamente confluiti negli Statuti di autonomia del 1994. Questo processo di parificazione competenziale dall'alto, proseguirà negli anni Duemila: in quel decennio saranno riformati diversi Statuti, nella scia del progetto catalano del 2006. L'asimmetria di competenze, originariamente prefigurata e che sarebbe potuta permanere è, nella pratica, scomparsa (un tratto significativo di differenziazione che permane concerne il riconoscimento a Paesi Baschi e Catalogna, e in misura



minore alla Navarra, di una forza di polizia propria, mentre nelle altre CCAA opera esclusivamente la polizia nazionale).

Tra le asimmetrie definite direttamente dalla Costituzione, e che si sono confermate e consolidate, va ricordata, per la sua particolare rilevanza (soprattutto negli anni, recenti, segnati dalla crisi economica), l'autonomia finanziaria della quale dispongono i Paesi Baschi e la Navarra (anche le Canarie godono di alcune misure finanziarie speciali): tali CCAA sono dotate di una finanza propria, attraverso cui raccolgono le imposte e restituiscono allo Stato il valore dei servizi resi (cd. *cupo* o, in Navarra, *aportación*). Questa condizione di quasi-sovranià fiscale ha comportato un chiaro vantaggio nel finanziamento delle politiche pubbliche, che ricadono sotto la responsabilità delle CCAA stesse, con risultati che parlano da soli (esse dispongono dei migliori servizi pubblici e sociali dello Stato spagnolo)⁸.

Questo importante elemento di asimmetria, inizialmente giustificato da motivi storici, si sarebbe potuto estendere ad altre CCAA che, come la Catalogna, hanno mostrato un interesse per quel modello di assetto fiscale. Non si riscontra tuttavia, allo stato, una possibilità di accordo in questo senso: si ricordi che il processo indipendentista ha inizio immediatamente dopo il rifiuto del Governo Rajoy di aprire una negoziazione sulla proposta di patto fiscale avanzata da Artur Mas, allora presidente del Governo catalano.

Accanto a quelle già richiamate – e ad altre di minore importanza ai fini del presente lavoro: il diritto civile in Galizia, Paesi Baschi, Navarra, Aragona, Catalogna, Baleari e Valenza; le istituzioni intermedie di Isole Canarie (*Cabildos*), Baleari (*Consejos*) e Paesi Baschi (*Territorios históricos*) – va ricordata l'asimmetria esistente nel campo linguistico. La CE riconosce (art. 3) la co-ufficialità delle lingue differenti dal castigliano, laddove esistano. Parliamo, in concreto, di Galizia, Paesi Baschi, Navarra, Catalogna, Baleari e Valenza. Per la regolamentazione della co-ufficialità, sempre l'art. 3 CE rinvia agli Statuti e alle leggi di normalizzazione linguistica, che rappresentano gli atti chiamati a definire il modello di ogni singola CA (Vernet e Punset, 2007). Questo spazio normativo che la CE lascia al legislatore autonomistico introduce, dunque, ulteriori asimmetrie nel campo linguistico; nei fatti, non tutte le CCAA hanno implementato politiche linguistiche identiche, in particolare in ambito educativo e ai fini dell'accesso alla pubblica amministrazione.

⁸ A titolo esemplificativo, si può consultare l'indice DEC del 2015, che valuta lo sviluppo delle strutture e dei bilanci di un sistema e dei suoi servizi sociali. Il rapporto pone i Paesi Baschi e la Navarra più avanti (i Paesi Baschi molto più avanti) del resto delle comunità autonome (<http://www.directoressociales.com/images/INDICEDEC/Folleto%20Indice%20DEC%202015.pdf>).

Di particolare interesse, in questa sede, le controversie e i conflitti generati dalla politica di immersione linguistica implementata dalla *Generalitat*. Nonostante la chiarezza del rinvio della CE al legislatore autonomistico per la regolazione della co-ufficialità nel proprio ambito territoriale, il Governo spagnolo ha continuato ad intervenire, co-regolando la materia linguistica: l'assetto competenziale definito dalla CE è risultato dunque alterato.

La delicatezza del tema si è resa evidente in più di un'occasione. Il caso forse di maggior rilievo è quello della controversia STC 31/2010, nella quale, contrariamente a quanto già accadeva nella pratica, si rifiuta la possibilità di conferire al catalano un carattere preferenziale nella pubblica amministrazione e che tale lingua possa godere in Catalogna, come il castigliano nel resto della Spagna, un obbligo di conoscenza (obbligo che, secondo la giurisprudenza costituzionale, riguarda solo l'amministrazione e non i cittadini: Vernet e Punset, 2007). Quello linguistico è un settore in cui l'interventismo dello Stato spagnolo ha alterato un equilibrio raggiunto negli anni di sviluppo del sistema (negli anni Ottanta e Novanta), accrescendo le tensioni tra centro e periferia, generando conflitti e disfunzioni, ostacolando – in definitiva – l'esercizio dell'autogoverno: l'impressione – chiara – è che a Madrid il dialogo e l'asimmetria non facciano parte delle priorità dell'agenda politica.

Quanto illustrato mostra come tanto l'ampio sviluppo del decentramento, quanto l'assetto aperto e asimmetrico dell'ordinamento giuridico spagnolo (come delineato in sede costituente), si siano andati progressivamente diluendo, spingendosi nella direzione opposta: rigidità, centralismo, simmetria (Máiz, Caamaño, Azpitarte, 2010). L'assetto giuridico di fondo rimane il medesimo, in quanto non si è prodotta alcuna revisione costituzionale del modello territoriale; l'interpretazione più rigida del sistema si ricollega alla cultura politica dominante nei partiti spagnoli. Se questa è riuscita a convivere in maniera tutto sommato pacifica con i nazionalismi periferici nella fase di attuazione e sviluppo dell'assetto territoriale (anni Ottanta e Novanta), quella del consolidamento (fine anni Novanta e anni Duemila) ha generato un inasprimento e una radicalizzazione del conflitto tra nazionalismi che ha condotto, nel 2010, ad una grave crisi del modello. Se il nazionalismo basco è apparso, nel complesso, docile, controllando il governo della CA, questo è probabilmente dovuto al regime di asimmetria fiscale di cui gode. È evidente che la crisi territoriale che si vive in Catalogna dal 2010 possa trovare una soluzione in quegli stessi caratteri che il Costituente ha iniettato nella CE affinché potesse adattarsi all'evolvere dei contesti: elasticità e asimmetria.

4.3. La trasfigurazione della matrice originaria.

Un assunto dovrebbe risultare certo: anche se l'elasticità e l'asimmetria volessero essere considerati, da una prospettiva giuridica, difetti iniziali del sistema (magari correggibili attraverso la revisione costituzionale: Caglio, 2015b), questo, così concepito, non avrebbe mai generato i problemi che sono emersi (soprattutto negli ultimi quindici anni) in assenza di due grandi nazionalismi periferici, maggioritari nei rispettivi territori (Paesi Baschi e Catalogna) e con la capacità di minacciare la stessa governabilità dello Stato (come si è potuto verificare a seguito delle elezioni politiche del 2015 e del 2016, allorquando è venuta meno la *cerniera* nazionalista da sempre utilizzata da socialisti e popolari per governare quando risultavano privi di una maggioranza assoluta). In altre parole, il medesimo sistema, con i medesimi difetti, ma senza Catalogna e Paesi Baschi nella mappa regionale, avrebbe funzionato senza grossi problemi e, in ogni caso, senza arrivare ad una crisi del modello prodotta dalle pressioni delle CCAA. Peraltro, senza la Catalogna e i Paesi Baschi, l'assetto territoriale sarebbe stato, con ogni probabilità, molto diverso da quello attuale e caratterizzato da un timido decentramento. Su tale terreno non dovrebbero residuare dubbi: il *sassolino nella scarpa* della Costituzione spagnola sono Catalogna e Paesi Baschi; nelle altre CCAA, il nazionalismo spagnolo, egemonico, assicura l'obbedienza e la disciplina che puntualmente mancano in quelle due CCAA.

Nel 1977-1978 era impossibile prevedere cosa avrebbe generato l'autonomia politico-territoriale. La Spagna non conosceva, al riguardo, precedenti che consentissero di immaginare, con sufficiente precisione, le direzioni che avrebbe assunto il sistema una volta avviato il processo autonomistico. Il dato di fondo è che l'autonomia territoriale, di norma, tende a seguire una logica incrementale: quanta più autonomia si ha, tanta più se ne richiede, soprattutto laddove si confrontano attori con progetti politici diversificati. Nel periodo più recente, segnato dalla crisi economica e dunque da aggiustamenti e tagli che hanno inciso in profondità sulle politiche pubbliche delle CCAA, alcune di queste sono state indotte, invero, a contemplare la possibilità di lasciare allo Stato alcune competenze, in ragione dei loro elevati costi, sia finanziari sia elettorali. Questa rinuncia a porzioni di autonomia è qualcosa di inimmaginabile per la Catalogna e i Paesi Baschi.

La chiave del modello territoriale spagnolo va dunque ricercata non tanto nel peculiare e poco ortodosso disegno costituzionale, quanto piuttosto nella esistenza di una realtà politica complessa, segnata da un conflitto nazionalista: conflitto di fronte al quale gli organi statali, anziché offrire risposte e soluzioni, hanno preferito adottare un atteggiamento di passività, che ha finito con l'aggravare il problema.

Non ci si riferisce, qui, ad un tipo di risposta che potrebbe prospettare un osservatore imparziale, attento agli interessi di tutte le parti in conflitto e rivolto alla ricerca di una soluzione equa e duratura (a questo tipo di risposte proveremo a guardare nella prossima sezione del lavoro). Ci riferiamo, invece, a risposte al problema dalla prospettiva dello Stato stesso (*rectius*: del nazionalismo dominante), al fine di preservare la propria posizione egemonica sul monopolio del diritto e sull'evoluzione del sistema, elargendo qualche concessione che eviti la crisi del proprio assetto. È la prospettiva adottata in un recente lavoro (Caglio, 2015b): ad esempio, una riforma del Senato in chiave federale, che facesse della camera alta un autentico organo di rappresentanza territoriale, non modificherebbe in maniera sostanziale il modello di Stato (i senatori baschi e catalani sarebbero in netta minoranza tra quelli delle altre quindici CCAA), ma costituirebbe un gesto importante delle istituzioni spagnole verso la federalizzazione dello Stato, sul piano del governo condiviso (in rapporto non solo alla funzione legislativa ordinaria ma anche ai poteri di nomina – dei componenti del *Consejo general del poder judicial* e del TC – e alla revisione costituzionale). Si tratterebbe – va ribadito – di una riforma in larga parte *cosmetica*, da presentare come un segnale di apertura sia ai principali interlocutori interni (le CCAA) sia al di fuori dei confini spagnoli. Si potrebbe parlare così, con maggiore difficoltà, di un immobilismo dello Stato di fronte alla crisi territoriale.

Più concreta, e senz'altro non meramente cosmetica (ma anch'essa compatibile con i tratti connotativi dell'assetto vigente) sarebbe stata (o potrebbe essere) la concessione alla Catalogna di un patto fiscale simile a quello previsto per Paesi Baschi e Navarra. L'evoluzione dei fatti⁹ lascia immaginare che un accordo su questo terreno avrebbe potuto essere sufficiente a disattivare (almeno parzialmente e temporaneamente) la crisi del modello territoriale, divenuta anche – come ricordato – crisi di governabilità dello Stato.

In definitiva, l'attuale scenario di tensione ha, in chiave nazionalista, una lettura chiara e agevole. La mancanza di accettazione o di *encaje*, da parte del nazionalismo dominante (quello spagnolo), dei nazionalismi periferici (dominanti nei loro rispettivi territori) è la causa della crisi. Ci si può naturalmente dolere dell'esistenza dei nazionalismi periferici, ma ciò non farà sì che essi scompaiano. Si può ritenere che questi nazionalismi siano particolarmente indocili, ma in tal modo non si darebbe una lettura convincente del problema: docili sono di norma quei nazionalismi che,

⁹ Si passa dal rigetto del Presidente del Governo spagnolo della richiesta del patto fiscale da parte del Presidente del Governo catalano (2012) all'avanzata di un processo indipendentista che si trova oggi bloccato sulla strada dell'unilateralismo: una strada non auspicata dallo stesso nazionalismo catalano, che non a caso ha mostrato enormi difficoltà nel percorrerla.



a causa della loro debolezza, non possono essere altrimenti (il caso gallego è, a tal proposito, eloquente).

In una democrazia liberale avanzata, la cosa più ragionevole, probabilmente, sarebbe aspettarsi da parte di chi occupa una posizione dominante (lo Stato spagnolo) iniziative rivolte ad abbassare la tensione e a recuperare il dialogo perduto; un dialogo che dovrebbe condurre ad esplorare soluzioni come quelle innanzi indicate (che non alterano l'intima struttura della forma di Stato attuale) o altre, più incisive, che consentano di adattare il sistema giuridico-istituzionale alla complessità della realtà politica. Si tratta di un esercizio che richiede uno sforzo sia politico sia, e forse ancor più, teorico ed intellettuale, in grado di superare le rigidità e le strettoie concettuali che condizionano in larga parte il dibattito – politico e accademico - sulle forme e i modelli di articolazione territoriale del potere in contesti di forte conflittualità nazionale; dibattiti che, allo stato, più che prefigurare soluzioni ai problemi, sembrano contribuire alla radicalizzazione del conflitto in atto.

5. La plasticità del costituzionalismo: soluzioni federali alla questione nazionale.

Gli studi sul federalismo presentano spesso molteplici contraddizioni, ascrivibili al forte carattere ideologico che in essi si riscontra. In molti casi – anche nelle analisi più citate e influenti - manca forse la distanza e l'imparzialità che – come ricordava, tra gli altri, Hans Kelsen (1999) – sono essenziali per l'indagine scientifica. Anziché offrire, da quella distanza, soluzioni ai problemi complessi che emergono, la letteratura specializzata tende piuttosto a rinforzare la posizione dominante nel campo politico dove – come accade in Spagna – si ritiene, di fronte a determinate problematiche, di percorrere l'unica strada possibile e doverosa nella logica federale. In questo modo, si propone una interpretazione delle vicende in chiave patologica, deformando la realtà: lo Stato spagnolo si sarebbe dimostrato più generoso che mai con la Catalogna; il nodo sarebbe costituito dal *patologico* – in quanto insaziabile – nazionalismo catalano. Una lettura ideologica della realtà che conviene forse superare.

Nei paragrafi che seguono, per esemplificare quanto si viene dicendo, saranno evidenziate (solo) alcune delle (numerose) contraddizioni riscontrabili in letteratura (par. 5.1); si indicheranno, quindi, gli spunti offerti da raffinati studi sul federalismo, preoccupati tanto di offrire un'attenta descrizione della logica federale, quanto – profilo, in questa sede, di ancora maggior rilievo – di prospettare soluzioni pratiche al problema della sistemazione del pluralismo nazionale conflittuale in un assetto federale (par. 5.2).

5.1. L'approccio ideologico (e dominante) al federalismo.

Nella teoria dominante del federalismo si rinvengono contraddizioni sorprendenti e paralizzanti. Sorprendente è, ad esempio, la certezza con cui si tende a sostenere che il federalismo sia un concetto opposto – o addirittura logicamente antitetico – al nazionalismo e alla nozione di sovranità. Sorprendente, in primo luogo, se si pensa alle numerose evidenze empiriche che mostrano come, nella nostra modernità politica, il federalismo si costruisca ed evolva sulla base di una sovranità (plurale), accompagnando lo sviluppo del modello di Stato-nazione (dunque di progetti nazionali) che si affermano a partire dal XIX secolo. Tutte le Federazioni e gli Stati federali entrano in contatto con la nozione di sovranità e portano avanti processi di costruzione nazionale (Gellner, 1999; Hobsbawn, 1992; Thiesse, 1999) adattandosi ad un nazionalismo di Stato (Caminal, 2002) che si consoliderà gradualmente come nazionalismo liberale (Tamir, 1993), fino a diventare *banale* (Billig, 1995). Le federazioni classiche più indagate dalla dottrina (Stati Uniti, Svizzera, Germania, Canada) testimoniano siffatto processo.

Si noti inoltre – e qui la sorpresa è ancora più grande – che i medesimi studiosi che negano la configurabilità di un federalismo nel quale la sovranità in senso classico sia operativa (per la menzionata incompatibilità logica) non hanno nessuna difficoltà ad accettare, o addirittura a difendere, il modello binario creato dalla dogmatica tedesca alla fine del secolo XIX (e da allora dominante nella teoria federale) fondato sulla distinzione netta tra Confederazione e Stato federale (Beaud, 2007). Una distinzione, quella in esame, costruita con disinvoltura sulla medesima nozione di sovranità che innanzi si rifiutava: una sovranità attribuita o agli Stati della Confederazione (e non a questa) o allo Stato federale (e non alle unità federate).

In tale visione, la sovranità in senso classico esisterebbe e non esisterebbe, avrebbe o non avrebbe una relazione con il federalismo, secondo la convenienza argomentativa. Servirà per affermare che, in uno Stato federale (come si ritiene sia la Spagna), una sovranità condivisa non è concepibile, perché la sovranità, secondo l'art. 2 CE, appartiene alla nazione spagnola nel suo complesso (e, se fosse concepibile, si transiterebbe verso una confederazione). E servirà per affermare, allo stesso modo, che in un sistema federale non si può condividere ciò che non esiste (la sovranità)¹⁰, o che questa può essere condivisa solo negli assetti confederali. In entrambi i casi, partendo da premesse erranee, si elude la questione di fondo: la attribuzione della sovranità.

¹⁰ Una tesi, qui non condivisa, molto diffusa tra gli studiosi è quella della fine della sovranità nell'attuale conteso di globalizzazione: per un'analisi approfondita della questione, cfr. Troper, 2011: 77-98.



Premesse erranee perché appare erroneo ritenere che nei sistemi federali non possa darsi sovranità (nonostante C. Friedrich¹¹ e molti altri autori di prestigio abbiano difeso questa tesi, pur contro l'evidenza empirica); così come appare erroneo ritenere che il sistema spagnolo sia, nella sua origine, federale. Se l'attuale Stato spagnolo fosse una evoluzione di un sistema federale creato nel 1978, si potrebbe accettare la tesi, precedentemente enunciata, in virtù della quale la sovranità è oggi della nazione spagnola, sebbene inizialmente fosse dei singoli territori che, liberamente, la formarono. In Spagna non è accaduto questo; negli Stati Uniti sì: in questo caso si passa da un sistema nel quale gli Stati sono sovrani e decidono di creare una federazione, ad altro sistema nel quale, gradualmente, la sovranità si sposta dal livello federato al livello federale. Si può correttamente affermare che la sovranità (in senso classico) appartiene alla federazione a partire dalla Guerra di Secessione (1861-1865); e, specularmente, è erroneo ritenere che la sovranità appartenga oggi agli Stati membri. Un simile processo non si è mai realizzato in Spagna: nel 1978 si dà vita ad uno Stato unitario – spiccatamente unitario – caratterizzato da un decentramento funzionale messo in opera a partire dagli anni '80.

Oltre a difendere tesi che appaiono contraddittorie e contrarie alle evidenze empiriche, la dottrina federale dominante, nell'applicare le proprie teorie alle concrete esperienze ordinamentali, sembra adottare approcci in alcune occasioni eccessivamente rigidi, in altre – e senza adeguate giustificazioni del cambio di impostazione – dotati di una elevata dose di flessibilità. Così, di fronte ad una estrema varietà di fenomeni indagati, alcuni di questi sono qualificati come federali e altri no, in ragione dell'applicazione di criteri differenti (che ovviamente conducono a esiti analitici differenti).

È quanto accade con il caso spagnolo, considerato, da un ampio settore della dottrina, un sistema federale (Watts, 2006; Anderson, 2008). Adottando un approccio estremamente flessibile, si avvicinano federalismo e decentralizzazione, riconoscendo in essi il comune denominatore del doppio livello di governo (Watts, 2006). Si trascura, però, un aspetto fondamentale delle federazioni: l'organizzazione del governo condiviso (*shared government; shared rule*) e la partecipazione ad esso dei territori federati (Elazar, 1990). Da una certa prospettiva, è scontato che nell'analisi del caso spagnolo si ometta di considerare la dimensione del governo condiviso: se lo si facesse sarebbe infatti impossibile sostenere di essere in presenza di un sistema federale, non riscontrandosi alcun meccanismo di partecipazione delle CCAA ai poteri statali (né sul piano

¹¹ «Non può esserci sovrano in un sistema federale. In siffatto ordine politico l'autonomia e la sovranità si escludono l'un l'altra» (Friedrich, 1971: 19, traduzione nostra; nello stesso senso Friedrich, 1958: 163).



legislativo, né esecutivo, né giudiziario). Di fronte a questa obiezione, difficile da superare, si sostiene spesso che tutti i sistemi federali sono diversi tra loro, che è difficile un confronto fra essi (Blanco Valdés, 2012): si conferma, ancora, l'approccio flessibile (e benevolo) con cui si tende ad analizzare il caso della Spagna.

Perplessità analoghe si riscontrano in relazione all'analisi di altre esperienze; perplessità che potrebbero attenuarsi se si adottasse una (almeno tendenziale) uniformità nell'uso della scala o dei criteri di analisi delle forme federali. Se ognuna di queste ha le sue specificità e risulta pertanto difficile (o addirittura metodologicamente errata) la comparazione; e se, dunque, è impossibile definire un modello federale normativo – come in molti ritengono – occorre allora adottare questo approccio (dalla spiccata flessibilità) per ogni esperienza indagata. Proprio ciò che, invece, non accade. Si osservino le analisi delle proposte di taglio federale avanzate dai nazionalisti baschi e catalani; le tesi sostenute dalla dottrina specializzata sul cosiddetto *federalismo plurinazionale*; sistemi federali come quello instaurato in Belgio: siffatte impostazioni vengono molto spesso ascritte alla categoria *confederale*. Ma richiamare il *confederalismo* nel dibattito federale è quasi come evocare il diavolo in persona: il *confederale*, per la dottrina dominante, non è *federale*, poiché rinvia a relazioni di diritto internazionale pubblico, non di diritto costituzionale¹².

Ancora una volta, l'osservatore degli studi sul tema resta sorpreso: la flessibilità e l'indulgenza con cui si etichettano casi, come quello spagnolo, dalla discutibile connotazione in senso federale, si trasforma in rigidità e severità nell'analisi di casi in cui, curiosamente, sembra rispettarsi molto di più la logica della non centralizzazione, del patto, del pluralismo (Elazar, 1990; Parent, 2011), ovvero la logica su cui erano originariamente fondate le esperienze federative della nostra modernità politica (Beaud, 2007)¹³. Di queste variazioni di metro nelle analisi specialistiche non si

¹² È quanto accade anche in relazione agli studi specializzati sul federalismo storico. In Spagna, la teoria di Pi i Margall è accettata come federale, diversamente da quella di Valentí Almirall, teorico catalanista, che viene collocata in una logica confederale mai difesa da quel pensatore. Da qui la conclusione normativa (la medesima dimensione normativa che in molti casi la dottrina maggioritaria rifugge): il vero federalismo è quello di Pi i Margall, mentre Almirall è un separatista o, meglio, un nazionalista che non può essere federalista (su tali temi cfr. Caglio, 2014a).

¹³ Negli studi federali si ritiene, molto spesso, che teorie come quella di Calhoun o Proudhon vadano ritenute di taglio confederale, peraltro attribuendo a tale qualificazione una evidente valenza negativa. Volendo conferire all'analisi maggiore obiettività, e seguendo Carl Schmitt, si dovrebbe ritenere invece che le posizioni etichettate come confederali non sono «falsas, consideradas desde el punto de vista de los verdaderos conceptos del Derecho federal»; il semplice fatto di essere state, storicamente, opzioni sconfitte non consente di ritenerle teorie federali difettose o viziate dal punto di vista della logica federativa (Schmitt, 2003: 354-355, 368).



fornisce alcuna spiegazione; molte delle posizioni della dottrina dominante rischiano così di apparire arbitrarie e, dunque, non condivisibili dal punto di vista scientifico¹⁴.

Le esperienze federali mostrano, inoltre, che non ha senso dissociare il federalismo dal nazionalismo e dalla sovranità, o definirlo necessariamente in chiave di opposizione a tali categorie, asserendo una incompatibilità di ordine logico tra il primo e le seconde.

Ogni tentativo di affermare un federalismo alieno e immune da quei concetti conduce ad ulteriori contraddizioni e rischia di offrire un'idea di federalismo vaga ed erronea (un federalismo senza nazionalismo e sovranità? Dove?). Si pone, peraltro, anche un problema di ordine pratico: quel modo di pensare e definire il federalismo paralizza la riflessione e l'azione politica necessarie a risolvere i problemi ai quali il federalismo ha tradizionalmente offerto risposte.

Più in concreto, si paralizza in Spagna la prospettiva di riforma in senso federale, muovendo dalla tesi che la Spagna è *già* federale. Se effettivamente lo fosse, questa linea argomentativa reggerebbe: perché una riforma federale dello Stato se esso è già federale? La realtà è che il sistema spagnolo non lo è, e dunque la questione di una riforma in quella direzione conserva tutta la sua importanza e attualità. Allo stesso modo, conduce ad una situazione di paralisi la difesa della strana idea, contraria all'evidenza empirica, di un federalismo senza sovranità: sia se fondata sulla incompatibilità logica tra i due concetti, sia se intesa come conseguenza della fine della sovranità, che sarebbe oramai un concetto superato¹⁵.

L'approccio criticato in questa sede si rivela problematico – ancora con ricadute di carattere pratico – anche in rapporto alla dimensione sovranazionale. Guardando al contesto della UE, è evidente come il modello binario dominante (Confederazione *versus* Stato federale), con le sue contraddizioni (Kelsen, 2001; Schmitt, 2003; Scelle, 2008; Beaud, 2007; Cagiao, 2014c), si rivela esso stesso fattore di blocco del processo di integrazione europea. Questa sarebbe chiamata necessariamente ad essere ciò che la teoria dominante propone: o una Confederazione, ovvero ciò che, in qualche modo, sarebbe già, ma che è rifiutato da chi difende il progetto di federalizzazione; o uno Stato federale, che presupporrebbe – tra le altre cose – il superamento definitivo della sovranità degli Stati membri, generando naturalmente diffidenza da parte degli Stati medesimi. Aderendo al modello binario della

¹⁴ Si osservi, ancora, che se il federalismo – come ritengono molti autorevoli studiosi – può essere ridotto alla decentralizzazione, non dovrebbe riscontrarsi alcuna difficoltà ad accettare la forma confederale come genuinamente federale, nella misura in cui, come segnala Kelsen, l'ordinamento giuridico internazionale (nella sua relazione con gli ordinamenti statali) e quello confederale si caratterizzano anch'essi per la loro decentralizzazione (Kelsen, 2007: 316).

¹⁵ Sul punto si rinvia ancora al testo di Michel Troper (2011).



dottrina dominante, i fautori di una maggiore integrazione politica della UE vengono a trovarsi in una posizione difficile; allo stesso modo dei sostenitori del federalismo in Spagna.

5.2. Nuove soluzioni federali.

Un approccio de-ideologizzato permette senz'altro di comprendere e spiegare meglio il federalismo. E non solo. Muovendo da una prospettiva di analisi disinteressata e più distante dalla complessità che si intende regolare, risulterà più agevole proporre soluzioni adeguate ai problemi affrontati (nel caso che interessa, quello di un pluralismo nazionale conflittuale). Ciò, peraltro, in aderenza a quei caratteri di neutralità e obiettività irrinunciabili per un approccio scientifico, che impongono allo studioso di non schierarsi e di guardare ai conflitti con distacco, quantomeno se si intende individuare soluzioni eque (come dovrebbe accadere in democrazia). Il carattere scientifico dell'analisi (la sua neutralità) è condizione di possibilità per l'individuazione di soluzioni eque.

L'esperienza empirica mostra che il federalismo si deve necessariamente misurare con la sovranità e il nazionalismo. Questo potrà non piacere, ma è quanto mostrano gli assetti federali della nostra modernità politica. Essi nascono ed evolvono organizzando e modulando la complessa interazione tra sovranità degli enti federati e della federazione; e, al contempo, adattando il sistema federale creato al processo di *nation-building* (che presuppone l'esistenza di un nazionalismo di Stato che lo sostenga), tratto connotativo della evoluzione dei sistemi federali negli ultimi due secoli.

Tale situazione permane, nei suoi elementi di fondo, ancora oggi: il federalismo è chiamato ad operare in società complesse, caratterizzate da aspirazioni e rivendicazioni nazionali diversificate, nella veste di strumento rivolto a organizzare, giuridicamente e territorialmente, il potere politico di una o più nazioni.

In casi come quello spagnolo, il problema non si riduce alla questione (classica) della regolazione di una sovranità plurale (tante sovranità quanti sono i soggetti del patto o della relazione federale). Si aggiunge qualcosa che non sempre si riscontra nei sistemi federali classici (ad esempio in Germania e Stati Uniti): l'esigenza di gestire e regolare una pluralità (interna) di nazionalismi (*demoi*) in conflitto, che rivendicano ciascuno la propria sovranità come soggetto politico nel corpo federale (il *demos* inglobante). Il federalismo dovrà pertanto rispondere a una duplice sfida: quella (classica) della regolazione di una sovranità plurale (par. 5.2.1.) e quella posta dalla competizione tra progetti nazionali (par. 5.2.2.).



5.2.1. Federalismo e sovranità.

La sovranità può precedere o seguire il sistema federale creato dal diritto pubblico (ricorrendo, nel secondo caso, ad una finzione giuridica che considera sovrani soggetti politici che non lo erano prima del patto federativo costituzionale che fissa regole e principi del sistema). In entrambi i casi, l'ordinamento deve definire l'assetto delle relazioni tra i differenti soggetti politici in maniera tale da garantire la cosiddetta «parità federativa» difesa da Kelsen (Beaud, 2001): nessuno dei soggetti del patto deve risultare sottomesso o subordinato agli altri nel riparto di poteri, tanto sul piano dello *shared rule* quanto del *self-government*.

La sovranità plurale su cui si basa, o realmente o per finzione giuridica (Kelsen, 1999), un sistema federale chiamato a risolvere proprio il conflitto che attiene alla titolarità e all'uso della sovranità (come accaduto in alcune delle principali esperienze federali, ad esempio in Svizzera e Stati Uniti), va intesa come *sovranità giuridica* o *sovranità-competenza* (Zoller, 2002). Attraverso tale qualificazione, si pone l'accento sulla competenza che la regola di diritto stabilita dalla Costituzione federale lascia sotto il dominio – idealmente esclusivo – o dei soggetti politici federati o del soggetto politico federale. Detto in altri termini: la competenza sarà attribuita ora alla dimensione della autonomia (*self-government*) ora a quella del governo condiviso (*shared rule*). Nel primo caso, gli Stati federati agiscono liberamente e separatamente senza intervento del livello federale, con capacità di imporre le proprie decisioni in ultima istanza. Nel secondo, gli Stati si muovono congiuntamente nelle istituzioni federali, e saranno queste ultime, negli spazi di azione costituzionalmente riconosciuti, ad imporre le loro scelte agli Stati.

In un contesto fisiologico e pacifico di funzionamento del sistema federale, la sovranità opera essenzialmente come *competenza*, nella accettazione degli strumenti di risoluzione dei conflitti predisposte da quei sistemi. Il più importante di questi è la presenza una Corte suprema (o costituzionale) chiamata a risolvere i contrasti tra Stati federati o tra uno di questi e la federazione. Finché sarà possibile risolvere i conflitti intra-federativi attraverso gli strumenti previsti dal sistema (mediante una giurisdizione che li arbitri o in qualsiasi altra forma), persistendo la percezione che i principi e le regole costituzionali non sono gravemente alterati, la sovranità si manifesterà esclusivamente nella sua dimensione giuridica di sovranità-competenza.

La lunga e variegata storia dei diversi assetti federali, insegna che i problemi sorgono quando l'evoluzione – inevitabile – dell'assetto costituzionale porta a situazioni tali da spingere una delle parti della relazione (ente federale o soggetti federati) a fare uso della *sovranità politica* (sovranità in senso classico o forte), cercando di imporre la propria volontà in ultima istanza (Beaud, 1994). La sovranità giuridica è regolata e soggetta a regole e principi giuridici predefiniti; la sovranità politica



non conosce altra regola che la propria volontà. Quando questa si esprime, il diritto e le sue regole sono messe in disparte e si entra nel terreno della forza e dell'effettività.

È quanto accade negli Stati Uniti con la Guerra di Secessione. Il ricorso alla sovranità politica è prima invocato da parte dei Confederati (ad avviso degli Stati del Sud, la schiavitù non era un tassello che poteva essere toccato senza rompere il patto costituzionale del 1787, e da qui la decisione di secedere); ne segue la risposta del Governo federale, che imporrà la propria volontà sul Sud secessionista. La federazione funzionò, non senza problemi e conflitti, per quasi cento anni, fino a quando l'interventismo federale non toccò il nervo della schiavitù. Per una breve ma decisiva fase la sovranità giuridica cedette il passo a quella politica, con le conseguenze che conosciamo.

Un altro esempio interessante è il recente caso della *Brexit*, il cui epilogo è ancora ricco di incognite, ma che permette comunque di esemplificare il discorso sin qui condotto. Per molti anni, tra alti e bassi, il Regno Unito ha fatto parte del sistema UE; ciò fino al momento in cui il Governo non ha deciso di appellarsi al voto sovrano con un referendum sulla permanenza nell'Unione. Alla *sovranità competenza*, che implica l'accettazione delle decisioni comunitarie secondo le regole del riparto, si sovrappone la *sovranità politica*. Con una differenza fondamentale rispetto al precedente esempio: in questo caso, la sovranità politica (la decisione sovrana inappellabile) è regolata dal diritto (art. 50 TUE); è ciò – elemento di estrema importanza – evita che il conflitto sia risolto con la forza. Nelle vicende citate, i differenti attori si appellano alla sovranità politica, credendo di averne facoltà: o perché la regola di diritto lo prevede (*Brexit*), o perché una regola di diritto al riguardo non esiste o non risulta chiara (molti *States* continuavano a ritenere la Costituzione del 1787 un *compact* – patto – tra enti sovrani).

Anche nei casi in cui la regola sulla sovranità risulta chiara, come accade in Spagna, con l'art. 2 CE, il problema può ugualmente sorgere. I nazionalisti catalani non contestano l'interpretazione dell'art. 2 CE, bensì la sua legittimità. Nel momento in cui si chiama in causa la legittimità di un sistema che si regge sulla sovranità nazionale, si contesta il sistema nel suo complesso: e ciò accade allorquando si ritiene che, con la STC 31/2010 sullo Statuto di autonomia (preceduta da una incisiva "limatura" nel passaggio al *Congreso*), le regole del sistema sono oramai completamente distorte, e che dunque – come afferma Javier Pérez Royo (2014) – la «Constitución territorial está rota». La sovranità politica, ancora una volta, non pone una questione in termini di diritto, ma di legittimità politica e democratica.

Per il federalismo, abituato ad operare in contesti caratterizzati da un pluralismo politico-territoriale (la *società di società* di Montesquieu) e democratico (con la legittimità del *demos* federale che riposa sulla diversità dei *demos* che lo compongono) si tratta di un problema tutto sommato banale.



Qualunque sistema federale ben strutturato prevede la regolazione giuridica della sovranità, al fine di evitare – obiettivo di ogni Stato di Diritto – l'apparizione del *Sovrano* (la sovranità politica). Ma sulla neutralizzazione – sul *sonno* – del Sovrano non si hanno mai garanzie piene: e potendo questi svegliarsi quando la sua volontà, talvolta capricciosa, lo ritenga opportuno, dovrebbe essere nell'interesse di un sistema federale tendere ad una regolazione giuridica della sovranità politica, attraverso clausole che contengano, in qualche modo, il ricorso ad essa (come nel caso della *Brexit*). È un punto sul quale le federazioni classiche hanno brillato per un silenzio che potremmo considerare imprudente. Occorre riconoscere, invero, che ci si riferisce a federazioni formatesi, nel corso del XIX secolo, in contesti scarsamente democratici. Non a caso, la progressiva apertura alla secessione che si riscontra negli ultimi decenni del secolo scorso e all'inizio di quello attuale è senz'altro da attribuire al consolidamento dei principi democratici e dello Stato di diritto nelle società liberali avanzate.

Ad ogni modo, il federalismo deve rispondere alla sfida della sovranità regolando, come accaduto tradizionalmente, il *self-government* e lo *shared rule*; e ciò muovendo da una base di parità tra le parti federate (tema fondamentale su cui si tornerà, nel prossimo paragrafo, con riferimento alla categoria del nazionalismo). In tal modo il sistema potrà offrire – idealmente – soluzioni negoziate (e dunque, almeno in origine, soddisfacenti per le parti del compromesso) alla regolazione della sovranità giuridica, primaria garanzia del rispetto dei contenuti della Costituzione federale e, in ultima istanza, dei meccanismi giuridici che eventualmente regolino il ricorso alla sovranità politica. Si definirebbero, in tal modo, risposte giuridiche a problemi giuridici e risposte politiche a problemi politici.

Un assetto che si potrebbe perseguire nella prospettiva descritta, potrebbe essere, per grandi linee, il seguente:

SOVRANITÀ GIURIDICA	
Autogoverno - sovranità giuridica degli Stati federati	Governo condiviso - sovranità giuridica della Federazione
<ul style="list-style-type: none">❖ Sovranità costituzionale (Costituzione propria, diritti fondamentali).❖ Separazione verticale dei poteri completa (esecutivo, legislativo, giudiziario).❖ Competenze esclusive (nei termini pattuiti).❖ Fiscalità propria (supporto necessario delle proprie politiche).❖ Partecipazione diretta nel procedimento di revisione costituzionale della Federazione.❖ Nomina diretta dei magistrati del Tribunale supremo (o costituzionale) della Federazione.	<ul style="list-style-type: none">❖ Competenze enumerate.❖ Esecutivo federale (eventualmente con un tratto “federativo”: es. Svizzera, Belgio, Stati Uniti).❖ Legislativo simmetrico-bicamerale con Senato federale paritario.❖ Tribunale supremo (o costituzionale) con magistrati nominati dagli Stati membri.❖ Elevata rigidità costituzionale, su duplice livello (federale e federato: es. Stati Uniti).❖ Esecuzione federale,



	con l'unico limite del ricorso alla clausola di secessione da parte dello Stato che subisce l'esecuzione.
SOVRANITÀ POLITICA	
Clausola di secessione per ogni Stato che manifesti la volontà di uscire dalla Federazione (e, in senso opposto, possibilità di rinunciare alla sovranità a vantaggio della Federazione se tale evoluzione è desiderata o concordata).	Uso della forza contro gli Stati membri nei casi espressamente concordati che manifestamente richiedano l'intervento della Federazione (salvo i casi di ricorso al diritto di secessione).

Questo potrebbe rappresentare uno schema di base di un patto costituzionale federale (uno schema a cui le parti che si federano darebbero uno specifico contenuto), rivolto a organizzare i differenti corpi politici e le loro rispettive sovranità in un sistema capace di risolvere la crisi provocate da nazionalismi in conflitto.

Come si troverebbe la Catalogna in un assetto ispirato a tale schema? Smetterebbe di essere il sassolino nella scarpa spagnola? La risposta è probabilmente affermativa. È tuttavia necessario soffermarsi su una questione spesso trascurata nel dibattito sul federalismo: quali sarebbero i soggetti di un patto federativo plurinazionale? Ovviamente le nazioni. Ma quali nazioni?

5.2.2. Federalismo e pluralismo nazionale.

Cercare di rispondere alla domanda appena prospettata spinge il discorso su uno dei terreni più instabili e accidentati del dibattito politico e accademico. Contare le nazioni suscita spesso un certo disorientamento tra gli osservatori più avvertiti, addirittura nervosismo e fastidio tra quelli che lo sono meno. Dando per acquisito che il lavoro scientifico non debba preoccuparsi di essere politicamente corretto, proviamo ad analizzare questo fondamentale – per quanto controverso – aspetto dell'indagine.

Immaginiamo si intenda instaurare in Spagna un sistema federale plurinazionale. Quali sarebbero i soggetti politico-territoriali che dovrebbero dibattere e approvare regole e principi costituzionali della costituenda Federazione? L'opinione dominante, data l'attuale strutturazione della Spagna in CCAA, è portata a ritenere che occorrerebbe tener conto di questo assetto e, dunque, verificare quali delle CCAA esistenti intendano figurare quali soggetti co-fondatori e sovrani. L'idea, in sé, può non sembrare cattiva, anche muovendo dagli assunti degli studi più raffinati su nazionalismo e nazione: quest'ultima fonda la propria legittimazione democratica sulla volontà dei suoi cittadini. Trattandosi di costituire una federazione plurinazionale democratica, sarà la volontà di essere nazione degli individui – e non eventuali indicatori culturali o etnici – a legittimare la stessa democraticamente. Pertanto, se i cittadini di Castiglia-La Mancia, Madrid o Andalusia desiderano

che la loro comunità figuri come soggetto politico cofondatore del patto costituzionale, sarebbe necessario riconoscere questa volontà, includendole tra le nazioni della ipotetica federazione spagnola. Seguendo tale strada, ci troverebbe però innanzi a due rilevanti problemi.

Il primo è ben noto in Spagna, dove porta il nome di *café para todos*. Come visto, l'assetto autonomistico spagnolo introdotto con la Costituzione del 1978 lasciava nelle mani degli attori politici territoriali la definizione della decentralizzazione politica dello Stato. Non ci si aspettava che territori privi di una tradizione storica autonomistica rivendicassero, come poi invece faranno, l'acquisizione di autonomia politica, prima, e l'equiparazione alle CCAA con maggiore autogoverno, in seguito. Si è arrivati addirittura al punto che CCAA come Aragona e Andalusia non hanno avuto dubbi nell'inserire nei propri statuti il riferimento alla *nazionalità* (formula pensata, nell'idea del costituente, per le nazionalità storiche: Catalogna, Paesi Baschi e Galizia). Muovendo da questo precedente, si può ragionevolmente supporre che, se si aprisse un nuovo processo costituente-federale, tutte le CCAA rivendicherebbero la posizione di nazione co-fondatrice (o co-constituente). Ci troveremmo innanzi a uno scenario che (come si dirà tra breve) non permetterebbe di risolvere il conflitto nazionalista: si sarebbe messo in moto un processo ambizioso e articolato per un risultato, nel complesso, deludente.

Il secondo problema, di taglio più teorico, richiede di essere illustrato in termini più approfonditi. Prendendo in considerazione, come nazioni costituenti di una ipotetica federazione spagnola, le diciassette (o anche meno) CCAA, ci si muoverebbe al di fuori delle coordinate offerte dagli studi specialistici su nazionalismo e nazione: non solo risulterebbero disattese le soluzioni pratiche prospettate in tali studi, ma si ignorerebbero anche le conclusioni circa l'esistenza (o, se si preferisce, il modo di esistere) delle nazioni e il ruolo centrale del nazionalismo (Alvarez Junco, 2016).

Tra gli insegnamenti fondamentali delle ricerche in materia, vi è senz'altro quello che configura la nazione come prodotto della volontà, ma di una volontà *cittadina nazionalista*: vale a dire di individui che si autorappresentano – per dirla con Benedict Anderson (1993) – come *comunità immaginata*. Il presupposto del pluralismo nazionale non può ridursi all'affermazione dei cittadini di diversi territori della volontà di essere una nazione; è invece necessario costruire comunità nazionali immaginate differenziate nel tempo. Si possono distinguere, dal punto di vista nazionale, Castiglia-La Mancia, Andalusia e Cantabria? O può ritenersi che i loro cittadini si percepiscano – come nella realtà sono – membri di una medesima comunità nazionale?

Se si cercano risposte efficaci alla conflittualità tra nazionalismi, la questione deve ruotare attorno al concetto di nazionalismo, non a quello di nazione (soprattutto laddove si aspiri a costruire un sistema plurinazionale in equilibrio). Così, quello che gli studi sul nazionalismo ci invitano a fare è

contare, in luogo delle nazioni, i nazionalismi maggioritari in specifici territori, dato che difficilmente si può contare ciò che non è oggettivabile.

Contando le nazioni, si giungerebbe sempre ad una situazione di disaccordo irrisolvibile. La Catalogna è una nazione? Le risposte a questa domanda, anche in Catalogna, potrebbero essere le più diverse. Ciò che lo scienziato sociale può affermare con certezza sulla nazione catalana, come segnala Justo Beramendi (2005: 93), è che in Catalogna c'è una nazione catalana (perché in molti così ritengono), ma anche una nazione spagnola (perché in molti così ritengono). Può essere frustrante non potersi spingere oltre nell'analisi scientifica, ma le cose stanno in questi termini.

Per converso, è molto più agevole contare i nazionalismi, perché questi sono riscontrabili in termini oggettivi. Contare i nazionalismi territorialmente maggioritari può presentare alcune difficoltà, ma è una operazione possibile. Si può infatti ritenere che il nazionalismo maggioritario in Catalogna sia quello catalano (e non quello spagnolo) in ragione di quanto mostrano, con una certa chiarezza, i risultati stabilmente conseguiti dalle forze nazionaliste catalane nelle elezioni autonomistiche degli ultimi 35 anni.

Se il conteggio delle nazioni fosse basato sulla volontà degli elettori del CCAA, il risultato sarebbe sicuramente di diciassette nazioni che aspirano ad affermarsi come parte costituente della nuova Costituzione: ci si troverebbe di fronte a una riedizione del *café para todos*. Contando i nazionalismi territorialmente maggioritari (fenomeni, a differenza delle nazioni, empirici e oggettivabili), la situazione sarebbe diversa: si riscontrerebbe il nazionalismo catalano in Catalogna, quello basco nei Paesi Baschi, quello spagnolo nel resto delle CCAA. In queste ultime non c'è un nazionalismo mancego, andaluso, valenziano o galiziano ciascuno maggioritario in un determinato territorio; il nazionalismo egemone (non solo maggioritario) in quei contesti è quello spagnolo.

Alla luce dell'impostazione illustrata, sorprende che si tenda a prospettare la Galizia quale nazione di una ipotetica federazione plurinazionale spagnola. Se quello che occorre considerare non è la nazione ma il nazionalismo, con quale nazionalismo la Galizia parteciperebbe al nuovo patto federativo? Difficile ritenere quella galiziana: nella Comunità Autonoma il nazionalismo galiziano non ha mai superato, negli ultimi 35 anni, il 20% di sostegno elettorale, attestandosi, mediamente, ben al di sotto di tale percentuale. La modalità attraverso cui si dà per scontato che la Galizia sia una nazione (nonostante la volontà e il sentire che, elezione dopo elezione, esprimono maggioritariamente i galiziani) sembra abbracciare un'idea semplicistica di nazione, ritenuta dagli specialisti ideologica e, per di più, antidemocratica. Una concezione molto distante da quella della nazione civica (volontaristica) e della nazione in senso analitico, utilizzate dagli studiosi per trovare – nei diversi casi e contesti indagati – un soddisfacente equilibrio tra elementi culturali ed etnici



(base organica), da una parte, e politici e civici (base volontaristica), dall'altra. Come precisano gli studi sul tema, ogni nazionalismo ha, secondo diversi dosaggi, una duplice componente: quella organico-culturale e quella civico-politica (Alvarez Junco, 2016).

Rivolgendo loro la domanda, i galiziani mostrerebbero senza dubbio la volontà di essere nazione nella prospettiva di un eventuale patto costituente federale. In tal modo non si contribuirebbe però a risolvere il conflitto nazionalista. Quella risposta sarebbe infatti legata alla medesima ragione delle altre quattordici CCAA in cui è dominante il nazionalismo spagnolo: non essere da meno rispetto a tutti gli altri territori. Ci si troverebbe di fronte al risultato di quindici territori fondatori (o anche qualcuno meno, il che non cambia il senso del discorso) nei quali il nazionalismo spagnolo è egemonico, e due territori che vedono invece un nazionalismo basco e catalano maggioritario. Uno scenario che complicherebbe oltremodo la costruzione di un assetto federale plurinazionale, che non lasci Catalogna e Paesi Baschi in una posizione di minoranza sistemica nella negoziazione delle regole e dei principi federali (prima) e nelle istituzioni federali del governo condiviso (poi). Per scongiurare tale esito sarebbe necessario introdurre misure e meccanismi straordinariamente asimmetrici in favore delle nazioni minoritarie (sovra-rappresentazione della Catalogna e dei Paesi Baschi nelle istituzioni federali), prospettiva con ogni probabilità sgradita alle altre quindici "nazioni" del patto costituente (e che renderebbe problematica, da parte loro, l'accettazione della Costituzione federale).

Per tale strada, il conflitto nazionalista, più che risolto, sarebbe semplicemente traslato da un sistema autonomistico ad un altro federale, non conseguendosi l'obiettivo di definire un equilibrio soddisfacente tra le forze nazionali realmente in conflitto. Un equilibrio fondamentale per un sistema federale, in due essenziali momenti.

Innanzitutto, nella fase in cui si discute e negozia la Costituzione federale. Raggiungere un accordo sull'autogoverno e sul governo condiviso sarà più agevole se vi sono tre nazionalismi che negoziano in posizione paritaria (senza una schiacciante posizione di forza di uno dei tre, come accadrebbe nel caso di una trattativa tra quindici territori con la medesima connotazione nazionale contro due). Allo stesso modo, sarebbe molto più agevole prevedere regole e principi che sovrintendano in maniera equa alle relazioni tra il livello federale e quello federato (relazione, nel federalismo mononazionale, tradizionalmente favorevole alla federazione), così come garantire l'imparzialità dell'organo di risoluzione dei conflitti, evitando che questo venga percepito, da taluno degli attori implicati, come giudice e parte allo stesso tempo.

La seconda fase in cui l'equilibrio tra nazioni costituenti risulta essenziale è quella della messa in funzione del sistema, secondo le regole fissate dalla Costituzione. L'esperienza mostra che gli



ordinamenti evolvono, a volte molto rapidamente, anche discostandosi da quanto originariamente pattuito nel passaggio costituente. Una presenza equilibrata delle diverse nazioni nelle istituzioni chiave della federazione (eguale numero di senatori, eguale numero di magistrati nelle giurisdizioni costituzionali) garantirebbe non solo una maggiore e più duratura aderenza degli sviluppi ordinamentali al patto originario, ma anche che eventuali deviazioni si producano con il consenso – più o meno diretto – delle diverse componenti del sistema plurinazionale: nessuna delle parti potrebbe così rimproverare alle altre evoluzioni non gradite. Si produrrebbe un formidabile rafforzamento di quella fiducia e lealtà che, anche quando assenti nella fase genetica del patto, devono in seguito affermarsi quali elementi irrinunciabili della cultura federale, presupposti della stabilità e del corretto funzionamento del sistema.

6. Conclusioni.

Il presente lavoro, ha provato ad offrire un inquadramento del problema storico dell'incastro politico-territoriale della Catalogna nell'ordinamento spagnolo. Tutti i tentativi compiuti nei diversi passaggi democratici rivelano una sensazione di disagio di entrambe le parti. Un disagio per la Catalogna, che si ritrova con un'autonomia politica inferiore alle proprie ambizioni nazionali; un disagio per lo Stato spagnolo, di fronte alle crisi (di governabilità; dei partiti, come mostra la caduta del PSC; dell'alternanza politica, con il PSOE fortemente penalizzato dalla perdita di un suo tradizionale bacino elettorale) alle quali si vede esposto ogniqualvolta il nazionalismo catalano decide di "disconnettersi" dal sistema costituzionale e dalle sue regole.

Dalla prospettiva della Catalogna, l'immagine potrebbe essere quella di un piede in una scarpa troppo piccola, con un dolore talmente forte da impedire di camminare. Dalla prospettiva dello Stato spagnolo, l'immagine potrebbe essere invece quella di una piccola pietra in una scarpa comoda: il sassolino non impedisce di camminare, sebbene si percepisca il fastidio e, in qualche occasione, ci si possa ferire.

Sono possibili soluzioni al problema esaminato? In astratto – come si è cercato di illustrare – senz'altro. Esse però non potranno mai giungere da analisi parziali o ideologiche. La scienza giuridico-costituzionale (e potrebbe dirsi lo stesso altri ambiti di studio) dispone di strumenti per analizzare il conflitto e prospettare soluzioni da un punto di vista imparziale. Sono passati molti anni da quando Kelsen, nella *Teoria pura del diritto*, denunciava il basso grado di scientificità del lavoro accademico in ambito giuridico, la confusione tra l'attività propria dell'oggetto di studio (il diritto o la politica) e quella dello scienziato. Continua, tuttavia, ad essere ancora valida la sua



indicazione: solo scindendo l'opera scientifica dal suo oggetto di analisi è possibile rifuggire dalle rigidità e deformazioni proprie del discorso (politico o giuridico) che si indaga.

Il federalismo plurinazionale può rappresentare la soluzione adeguata ad un contesto come quello spagnolo, al fine di risolvere un conflitto nazionalistico interno senza ricorrere alla secessione (un ulteriore rimedio) o ad una centralizzazione forzata (un'altra soluzione ancora). Si può ricercare una soluzione o preferire il conflitto: si tratta, in definitiva, di una decisione politica. Muovendo dalla prospettiva della ricerca di una soluzione, occorre sottolineare, innanzitutto, le rigidità ingiustificate (e scientificamente non giustificabili) entro cui l'inquadramento accademico dominante rinchiude il tema del federalismo, sottomettendolo, più o meno consapevolmente (il nazionalismo banale lo ritroviamo anche nelle scienze sociali), alla logica dello Stato-nazione. A ragione, Olivier Beaud ha sostenuto che occorre distaccare il federalismo dall'*orbita dello Stato* (2007: 35); a ciò possiamo aggiungere che è altrettanto necessario distaccarlo dall'orbita del nazionalismo di Stato e del monismo nazionale.

Al di fuori delle rigidità e dei freni ideologici degli schemi analitici dominanti, si apre una nuova dimensione nella quale l'indagine acquisisce maggiore flessibilità e certezza. Ciò che non esiste (la nazione) è percepito come inesistente; i concetti esistenti e operativi (la sovranità) si percepiscono come esistenti e operativi (Troper, 2011: 98). Diviene allora possibile contestualizzare elementi fondamentali per il dibattito, quali la sovranità o il nazionalismo, che – per ragioni strane – spariscono da molte analisi. In quando profili essenziali (come si può pensare il federalismo senza porsi il tema della regolazione di una sovranità multipla?), difficilmente si può pervenire, in assenza della loro considerazione, a risultati apprezzabili. Una volta integrati nell'indagine, nella posizione centrale che loro spetta, i pezzi del puzzle federale si ritrovano incastrati perfettamente. L'immagine che il puzzle compone può non piacere ed essere dunque scartata come soluzione politica a un problema politico. Questo non significa però che i pezzi non siano al posto che loro spetta: fuori di metafora, non si può contestare il carattere scientifico e la efficacia (ipotetica o auspicata) delle soluzioni proposte in vista della risoluzione del conflitto nazionalista in quanto non le si accetta politicamente.

7. Bibliografía.

- J. ALVAREZ JUNCO, *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, 2001.
- J. ALVAREZ JUNCO, *Dioses útiles. Naciones y nacionalismos*, Madrid, 2016.
- B. ANDERSON, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London, 1993.
- G. ANDERSON, *Una introducción al federalismo*, Madrid, 2008.
- X. ARBÓS, *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*, Barcelona, 2006.
- M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, Madrid, 1991.
- M. BARCELO I SERRAMALERA (a cura di), *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona, 2015.
- O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Paris, 1994.
- O. BEAUD, *Hans Kelsen, théoricien constitutionnel de la Fédération*, in C.M. Herrera (a cura di), *Actualité de Kelsen en France*, Paris, 2001, pp. 47-84.
- O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, Paris, 2007.
- J. BERAMENDI, *Las cosas tras los nombres. Semántica y política en la cuestión nacional*, in J. Alvarez Junco – J. Beramendi – F. Requejo, *El nombre de la cosa. Debate sobre el término 'nación' y otros conceptos relacionados*, Madrid, 2005, pp. 77-102.
- M. BILLIG, *Banal Nationalism*, London, 1995.
- R.L. BLANCO VALDES, *Los rostros del federalismo*, Madrid, 2012.
- N. BOBBIO, *Essais de théorie du droit*, Paris, 1998.
- J. CAGIAO Y CONDE, *El federalismo ante la consulta catalana. Una lectura federal del derecho a decidir*, in J. Cagliao y Conde V. Martín (a cura di.), *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán*, Paris, 2015a, pp. 77-127.
- J. CAGIAO Y CONDE, *La crisis del modelo de Estado en España y la reforma federal*, in *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, n. 15, 2015b [<http://ceec.revues.org/5964>].
- J. CAGIAO Y CONDE, *Pour une approche sociologique du fédéralisme*, in *Revue d'études proudhoniennes*, n. 1, 2015c, pp. 114-129 [<http://proudhon.gandi-site.net/#/numero-12015/1004573979>].
- J. CAGIAO Y CONDE (2014a), *Tres maneras de entender el federalismo: Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid, 2014a.
- J. CAGIAO Y CONDE, *Multiculturalisme et théorie de la fédération. L'apport de la critique multiculturaliste aux études sur le fédéralisme*, in J. Cagliao y Conde – A. Gómez-Muller (a cura di), *Le multiculturalisme et la reconfiguration de l'unité et de la diversité dans les démocraties contemporaines*, Bruxelles, 2014b, pp. 39-58.
- J. CAGIAO Y CONDE, *L'autorité de la doctrine en droit. L'exemple du fédéralisme*, in Id. (a cura di), *La notion d'autorité en droit*, Paris, 2014c, pp. 101-134.
- J. CAGIAO Y CONDE – G. FERRAIUOLO (a cura di), *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*, Madrid, 2016.
- M. CAMINAL, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, 2002.
- B. DE RIQUER, *La débil nacionalización española del siglo XIX*, in *Historia Social*, n° 20, 1994, pp. 97-114.
- D. ELAZAR, *Exploración del federalismo*, Barcelona, 1990.
- G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione. Un itinerario*, Napoli, 2016.
- C. FRIEDRICH, *La démocratie constitutionnelle*, Paris, 1958.
- C. FRIEDRICH, *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Bruxelles, 1971.
- J.P. FUSI, *La evolución de la identidad nacional*, Madrid, 2000.
- A.-G. GAGNON, *L'Age des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, 2011.
- E. GELLNER, *Nations et nationalisme*, Paris, 1999.
- D. GUERRA SESMA, *El pensamiento territorial de la Segunda República española. Estudio y antología de textos*, Sevilla, 2016.
- E. HOBSBAWM, *Nations et nationalismes depuis 1780: programmes, mythe et réalité*, Paris, 1992.
- H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, New Brunswick-London, 2007.

- H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Paris, 1999.
- H. KELSEN, *Hans Kelsen. Ecrits français de droit international*, Paris, 2001.
- R. MAIZ, *Federalismo plurinacional: una teoría política normativa*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 3, 2006, pp. 43-83.
- R. MAIZ, *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*, Murcia, 2008.
- R. MAIZ – F. CAAMAÑO – M. AZPITARTE, *The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 20, n. 1, 2010, pp. 63-82.
- W. NORMAN, *Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford-New York, 2006.
- X.M. NUÑEZ SEIXAS, *Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX y XX)*, Barcelona, 1999.
- C. PARENT, *Le concept d'Etat fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples*, Bruxelles, 2011.
- J. PEREZ ROYO, *Sin Constitución territorial*, in *El País*, 24 gennaio 2014.
- J. PEREZ ROYO, *La reforma constitucional inviable*, Madrid, 2015.
- F. REQUEJO, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs. Le cas espagnol*, Bruxelles, 2009.
- G. SCELLE, *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, Paris, 2008.
- C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 2003.
- Y. TAMIR, *Liberal Nationalism*, Princeton, 1993.
- A.M. Thiesse, *La création des identités nationales. Europe XVIIIe-XXe siècle*, Paris, 1999.
- M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, 1994.
- M. TROPER, *Le droit et la nécessité*, Paris, 2011.
- G. TRUJILLO, *Introducción al federalismo español (ideología y fórmulas constitucionales)*, Madrid, 1967.
- J. VERNET – R. PUNSET, *Lenguas y Constitución*, Madrid, 2007.
- R. WATTS, *Sistemas federales comparados*, Madrid, 2006.
- E. ZOLLER, *Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats*, in *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, t. 294, 2002, pp. 41-166.