



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2018
"UNITÀ E INDIVISIBILITÀ DELLA REPUBBLICA"

Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive

di ALESSANDRA DI MARTINO

IL CONFLITTO COSTITUZIONALE SULLA CATALOGNA: ORIGINI, SVOLGIMENTO, PROSPETTIVE

di *Alessandra Di Martino*
Ricercatrice di Diritto pubblico comparato
«Sapienza» – Università di Roma

ABSTRACT

ITA

Questo contributo affronta il tema del conflitto costituzionale sorto intorno alla questione dell'indipendenza catalana. Vengono indagate le sue radici storiche, dalla nascita del catalanismo politico nell'ultimo quarto del XIX secolo all'istituzione dell'*estado autonómico* con la costituzione del 1978. Vengono altresì sottolineate le ambiguità mantenute dalle forze politiche circa i fini da perseguire e il modo di intendere il concetto di autonomia (integrazione della Catalogna nello stato spagnolo o preludio all'indipendenza). Accanto a tali cause più remote, si individuano le cause più prossime della crisi nella seconda ondata di riforma degli statuti e nella nota sentenza del *Tribunal constitucional* sullo statuto catalano, avvertita dai nazionalisti catalani come una provocazione. Ci si sofferma quindi sulle intricate vicende che hanno coinvolto le istituzioni catalane e quelle centrali, segnatamente il Governo e il *Tribunal constitucional*, mostrando l'inadeguatezza della chiave di lettura che fa leva sull'antinomia tra legittimità e legalità costituzionale e svolgendo dove opportuno dei rilievi comparativi. Le conclusioni suggeriscono una soluzione politica del conflitto attraverso una valorizzazione del principio federale, tale da contemplare anche elementi di asimmetria. Esse sviluppano inoltre alcune osservazioni critiche sull'impiego del diritto penale da parte dei giudici spagnoli e sull'impatto europeo della crisi catalana.

EN

This essay deals with the constitutional conflict arisen around the issue of the independence of Catalonia. Its historical roots are examined, from the origins of Catalan nationalism at the end of the XIXth century up to the foundation of the *estado autonómico* in the 1978 Constitution. The ambiguities of Catalan political parties are underlined, with regard to their aims and the meaning given to the concept of autonomy (integration of Catalonia into the Spanish state or anticipation of independence). More recent causes of the Catalan crisis are identified, such as the second wave of statute reform and the judgment of the *Tribunal constitucional* on the Catalan statute. The article then analyzes the thick sequence of events which engaged the Catalan institutions, the central Government and the Constitutional Court, rejecting the explanation that resorts to the antithesis of legality and legitimacy. Comparative remarks are made where appropriate. In its conclusions, the essay suggests a political resolution of the conflict with due regard to the federal principle, including some elements of asymmetry. It also evaluates critically the European impact of the Catalan crisis as well as the extensive use of criminal law by the Spanish judges.

IL CONFLITTO COSTITUZIONALE SULLA CATALOGNA: ORIGINI, SVOLGIMENTO, PROSPETTIVE

di *Alessandra Di Martino*

SOMMARIO: 1. *Introduzione*; 2. *La nascita del nazionalismo catalano*; 3. *L'estado autonómico nella costituzione del 1978*; 4. *La riforma degli statuti e la sentenza sullo statuto catalano*; 5. *L'inasprimento del conflitto costituzionale e la falsa contrapposizione tra legittimazione democratica e legalità costituzionale*; 6. *Verso una conclusione*.

1. Introduzione

Nel corso di pochi giorni, l'ottobre dello scorso anno, si è assistito in Catalogna a una serie di eventi apparentemente sorprendenti: lo svolgimento di un presunto referendum per l'autodeterminazione, organizzato dalle autorità regionali in palese inosservanza delle decisioni del Tribunale costituzionale (TCE) ma con un'elevata partecipazione dei cittadini, l'intervento da parte delle forze di polizia statali per sedare quella che è stata considerata una vera e propria ribellione, la dichiarazione unilaterale di indipendenza, l'assunzione per la prima volta di misure coercitive nei confronti di una comunità autonoma¹. Si è trattato del punto di massima radicalizzazione di un conflitto costituzionale tra gli organi politici della *Generalitat* e il Governo spagnolo in cui si sono scontrate due interpretazioni apparentemente inconciliabili della costituzione, sviluppate con retoriche spesso inconsistenti da entrambe le parti. La crisi non si è potuta ricomporre con i tradizionali rimedi giurisdizionali ma nemmeno attraverso un incanalamento nelle procedure del diritto parlamentare o della cooperazione tra enti territoriali diversi,

¹ Per alcuni commenti a caldo v. il fascicolo monografico di *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 71-72/2017, con contributi, tra gli altri, di E. AJA, M. ARAGÓN REYES, F. BALAGUER CALLEJÓN, F. BASTIDA FREIJEDO, A. BOIX PALOP, J. CAGIAO Y CONDE, M. CARRILLO, J. GARCÍA ROCA, A. LÓPEZ BASAGUREN, J.A. MONTILLA MARTOS, S. MUÑOZ MACHADO, T. QUADRA SALCEDO JANINI, J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. TORNOS MAS, A. TORRES DEL MORAL.

mentre una via di uscita di tipo decisionista è apparsa del tutto inadeguata².

Il conflitto ha avuto a oggetto una serie di questioni tra loro correlate, intorno alle quali la tensione è andata crescendo di intensità nel corso dei mesi: la natura plurinazionale o meno dello stato autonomico spagnolo, la posizione e la funzione degli statuti di autonomia, la possibilità di svolgere consultazioni popolari sul futuro politico della Catalogna sulla base del *derecho a decidir*, il rapporto tra una concezione maggioritaria della democrazia e la legalità costituzionale, il ruolo del *Tribunal constitucional* e quello dei partiti politici nella gestione della crisi.

Questo contributo intende mettere a fuoco i principali nodi dello scontro (par. 5), cercando di contestualizzare la crisi e indagarne le cause, a partire da quelle più remote, con la formazione del nazionalismo politico catalano nell'ultima parte del XIX secolo (par. 2), fino a quelle più prossime, tra cui la recessione economica, la sentenza del Tribunale costituzionale sullo statuto catalano e il riassetto del sistema dei partiti (par. 4). Si vedrà così come la domanda storicamente prevalente del catalanismo politico non sia stato il separatismo ma l'integrazione della Catalogna, con le sue specificità politiche, economiche, sociali e culturali, all'interno dello stato spagnolo. In tale direzione va letto anche il compromesso costituente da cui è scaturita la peculiare organizzazione territoriale, aperta e dinamica, dell'*estado autonómico* (par. 3). Tale cornice più ampia sarà una base utile per provare a immaginare una via di uscita dalla netta contrapposizione che si è creata tra l'ordine costituzionale e un altro ordine, del tutto contingente ma avvertito da un cospicuo segmento della società catalana come più legittimo del primo. Le soluzioni non potranno prescindere dal riconoscimento e dall'integrazione del conflitto attraverso le risorse della democrazia pluralista, che comprendono un negoziato leale tra le parti e il

² Sul concetto di conflitto costituzionale cfr., da prospettive complementari, J. HUMMEL (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, PUR, 2010, specialmente EAD., *Les conflits constitutionnels. Définition(s) d'un objet d'étude*, ivi, 9 ss. e D. BARANGER, *Quand et pourquoi peut-on raisonner en terme de conflit constitutionnel?*, ivi, 167 ss.; G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010. Per una lettura della crisi catalana attraverso tale concetto v. A. SFEZ, *La question du droit à l'autodétermination de la Catalogne*, in *Jus Politicum. Revue de droit public*, 2016, 359 ss.; spunti anche in A. GREPPI, *Retoriche dell'unità: "nazione" e "nazionalità" nella sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo statuto della Catalogna*, in E. VITALE (a cura di), *Quale federalismo?*, Torino, Giappichelli, 2011, 143 ss.

radicamento di una cultura politico-istituzionale più autenticamente federale (par. 6).

2. La nascita del nazionalismo catalano

Il concetto di nazione, concepito talora in termini etnico-culturali, talora in termini politico-volontaristici, più spesso attraverso una combinazione di entrambi, è apparso a molti studiosi come il prodotto artificiale delle operazioni intellettuali dei nazionalisti. Ciò non toglie, però, che esso sia stato uno dei più potenti fattori di mobilitazione delle forze politiche e sociali nel corso degli ultimi due secoli³. Tali rilievi valgono anche per la “nazione catalana” invocata dai movimenti nazionalisti dell’Ottocento come fondamento di precise rivendicazioni politiche. La costruzione di questa nazione ha avuto bisogno di miti e tradizioni che sono stati fatti risalire all’età medievale, con il distacco di alcune contee catalane dall’Impero carolingio, il rafforzamento di istituzioni autonome e il radicamento di una lingua propria. Tali specificità sono state conservate anche dopo l’inclusione del Principato di Catalogna nel Regno di Aragona e dopo l’unione di quest’ultimo con il Regno di Castiglia, ma sono venute meno in seguito alla guerra di successione tra gli Asburgo e i Borboni: Barcellona fu sconfitta e il giorno della sua caduta, l’11 settembre del 1714, continua a essere commemorato con la festa nazionale della *Diada*. Lo sradicamento delle vecchie istituzioni è stato suggellato nel decreto di *Nova Planta* del 1716, coerentemente con interventi della monarchia borbonica ispirati al modello territoriale francese centralizzato e omogeneo, che ha suscitato in Catalogna significative resistenze. Un orientamento siffatto, dal quale è stato parzialmente risparmiato solo il diritto civile catalano, si è protratto dopo l’approvazione della costituzione di Cadice nel 1812 per buona parte del

³ Nella sterminata bibliografia sul tema mi limito a richiamare F. CHABOD, *L’idea di nazione*, Roma-Bari, Laterza, 1961; E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, ed. orig. *Nations and Nationalism* (1983), Roma, Editori Riuniti, 1985; B. ANDERSON, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London New York, Verso, 1983; E. HOBBSBAWM, *Nazioni e nazionalismi dal 1780: programma, mito, realtà*, ed. orig. *Nations and Nationalisms since 1780: Programme, Myth, Reality* (1990), nuova ed. it., Torino, Einaudi, 1999; L. SCUCCIMARRA, *L’“oscillogramma della storia”*. *Nazione e nazionalismo in una prospettiva storico-concettuale*, in *Storica* n. 15, 1999, 61 ss.

XIX secolo fino all'emersione di correnti federaliste e nazionaliste che avrebbero cercato di invertirlo⁴.

Gli storici spagnoli e catalani sono tendenzialmente concordi nel collocare le origini del nazionalismo catalano nell'ultimo terzo del XIX secolo. Meno univoche sono però le interpretazioni sul significato di tale movimento e sulle forze sociali che lo hanno sostenuto⁵. Una fase significativa del dibattito storiografico si è dispiegata negli anni sessanta e settanta del secolo scorso, quando si sono affermati orientamenti dottrinali marxisti che hanno dato un nuovo impulso agli studi, anche se quegli stessi orientamenti sono stati sottoposti a critica per alcuni schematismi e dogmatismi. Il testo forse più noto della corrente di ispirazione marxista è *Catalanisme i revolució burgesa* di Jordi Solé Tura, pubblicato nel 1967 in catalano e nel 1969 in castigliano, con alcune modifiche. La seconda edizione è uscita, con una nuova prefazione, nel 1974, ed è stata ristampata recentemente per i cinquant'anni dalla prima pubblicazione⁶. La tesi di Solé Tura era per buona parte in linea con quelle del partito comunista di cui era stato membro⁷: il nazionalismo catalano andava compreso come una conseguenza del fallimento della rivoluzione borghese in Spagna, una rivoluzione che avrebbe potuto realizzare una effettiva unificazione economica e politica del paese, e che tuttavia la borghesia industriale catalana non riuscì a compiere. Dinanzi a tale insuccesso, la borghesia avrebbe poi scelto di appoggiare il movimento nazionalista, sia per influire sulla politica nazionale in senso

⁴ Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, Crítica, 2014, 38 ss., 51 ss., 67 ss.; X. ARBÓS, *Els Antecedents Històrics de l'autonomia de Catalunya*, in M. Barcelò, J. Vintrò (coords.), *Dret públic de Catalunya*, Barcelona, Atelier, 2008, 33 ss.; G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla Repubblica immaginaria*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 21 ss.; C. BASSETTI, *Venti di indipendenza in Europa. La Catalogna, la Scozia e il progetto secessionista*, Roma, Aracne, 2015, 61 ss., ai quali rimando per ulteriori approfondimenti bibliografici.

⁵ Per un quadro generale cfr. A. COLOMINES I COMPANYYS, *La Historia del catalanismo. Un balance historiográfico*, in *Historia Contemporánea*, 2001, 791 ss.; B. DE RIQUER I PERMANYER, *El catalanismo político en la España de principios del siglo XX*, in AA.VV., *La question nationale en Espagne*, Nantes, CRIN, 2002, 39 ss.; J.A. GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Barcellona, Curil 1974, con un'ampia selezione di documenti di stampo federalista e autonomista.

⁶ J. SOLÉ TURA, *Catalanisme y revolución burguesa*, 2ª ed. (1974), rist., Barcelona, El Viejo Topo, 2017.

⁷ Per una contestualizzazione dell'opera nell'ambito delle posizioni del Partito comunista catalano di quegli anni v. B. DE RIQUER I PERMANYER, *Postfacio. Una reflexión sobre el libro de Jordi Solé Tura*, ivi, 307 ss.

riformistico, sia per ottenere maggiore autonomia sul territorio, ma sarebbe rimasta invischiata in una serie di contraddizioni che ne avrebbero paralizzato l'azione politica. Le principali tra queste contraddizioni si risolvevano nell'aver mobilitato un ente unitario, la nazione catalana, senza aver fatto i conti con i conflitti di classe che la attraversavano, e l'aver raggiunto per opportunismo compromessi a livello centrale con le oligarchie agrarie e con i governi liberal-conservatori⁸.

Come accennato, il volume di Solé Tura ha suscitato ampie discussioni ed è stato criticato per tre ordini di ragioni: in primo luogo avrebbe assecondato un certo meccanicismo nell'applicare categorie storiografiche marxiste ("rivoluzione borghese", "rivoluzione piccolo borghese" e "rivoluzione operaia"), in secondo luogo avrebbe sottovalutato l'importanza di una cultura condivisa a livello popolare, in cui la storia e la lingua erano stati elementi realmente costitutivi di una identità e non solo il frutto di un'artificiale invenzione dell'identità nazionale da parte delle *élites*, e infine avrebbe ignorato l'effettiva condivisione – almeno in alcuni momenti storici – degli obiettivi del movimento nazionalista da parte dell'operaismo⁹. Si tratta di obiezioni per certi versi condivisibili, alle quali può aggiungersi una scarsa attenzione dell'autore per i profili istituzionali, e tuttavia appaiono per altri versi forzate. In ogni caso, non rimuovono la centralità dell'opera di Solé Tura nel dibattito storiografico e più in generale culturale, per aver ben illustrato la mancata modernizzazione dello stato spagnolo, la debolezza della borghesia catalana, la varietà delle matrici ideologiche che hanno influenzato il pensiero di quest'ultima ma anche la sintesi intellettuale e l'impulso all'azione politica riconducibili a una figura come Enric Prat de la Riba, a cui l'autore dedica buona parte dell'opera. Lo stesso Solé Tura, peraltro, nelle prefazioni alle edizioni castigliane del volume e in lavori successivi ha sfumato alcune delle precedenti posizioni, precisando il significato del concetto di rivoluzione borghese e il ruolo delle classi popolari in alcune fasi del catalanismo politico¹⁰.

⁸ J. SOLÉ TURA, *Catalanismo y revolución burguesa*, cit., 43 ss., 251 ss., 299 ss. e *passim*.

⁹ Cfr., tra altri, A. COLOMINES I COMPANYYS, *La Historia del catalanismo*, cit., 792 ss.; B. DE RIQUER I PERMANYER, *El catalanismo político*, cit., 40, 46; J. TERMES, *Nationalisme et ouvriérisme catalan (1868-1874)*, in E. LABROUSSE (ed.), *Mouvements nationaux d'indépendance et classes populaires au XIXe et XXe siècles en Occident et en Orient*, Paris, Cokin, 1971, 211 ss.

¹⁰ Cfr. almeno J. BOTELLA, *Introducción*, in J. SOLÉ TURA, *Catalanismo y revolución burguesa* [ed. El Viejo Topo, 2017], cit., 15 ss.; J. CERCAS, *Prólogo*, *ivi*, 9 ss. Per gli interventi

L'ascesa del catalanismo è dovuta da un lato alla presa di coscienza, da parte del ceto politico regionale, di una specificità economica, sociale e culturale della Catalogna, e dall'altro a una fragilità nel processo di costruzione della nazione spagnola. Iniziando da quest'ultimo aspetto è stato rilevato come, a partire dal XVIII secolo e soprattutto con l'istituzione delle *Cortes* di Cadice, intellettuali e storici si siano impegnati a delineare i tratti di una *nación española* definita come unità geografica, culturale, economica, giuridica e politica, e quindi una patria animata da entusiasmo costituzionale¹¹. E, tuttavia, lo stato spagnolo che ne è sorto non è riuscito a portare a compimento quel processo di integrazione e costruzione della nazione (*nacionalización*) attraverso il quale le diverse componenti della società sarebbero potute arrivare a riconoscersi come parti di una medesima comunità. In particolare, lo stato liberale ottocentesco, guidato in Spagna da forze politiche sostanzialmente conservatrici, si è rivelato autoritario ed escludente, incapace di estendere la base del consenso alle classi popolari – che pure avevano partecipato alla guerra civile del 1833-1840 – ed anzi è stato incline a utilizzare la leva repressiva contro le manifestazioni di dissenso. A livello di organizzazione amministrativa, la recezione del modello centralistico e astratto di impronta francese ha cancellato i regni e i principati storici, che avevano creato solidi vincoli comunitari su base locale e regionale, reggendosi su una logica verticistica di imposizione delle decisioni governative, mentre è mancato il movimento inverso, relativo alla trasmissione delle domande sociali dalla periferia verso il centro. Sono state poi ritenute inadeguate le politiche di istruzione, scolarizzazione e uniformazione linguistica, nonché un tipo di esercito di leva strutturato su base classista. Se l'idea di nazione fatta propria nel XIX secolo dalle classi egemoni liberal-conservatrici era

correttivi v. J. SOLÉ TURA, *Prefacio a la segunda edición* e *Prefacio a la edición castellana*, in ID., *Catalanismo y revolución burguesa*, ivi, 29 ss., 37 ss., nonché ID., *Nazionalità e nazionalismo in Spagna. Autonomie federalismo e autodeterminazione*, ed orig. *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo, Autodeterminación* (1985), a cura di M. CARRILLO, M. DELLA MORTE, M. A. GLIATTA, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 3 ss. Su quest'altro penetrante lavoro di Solé v. M. DELLA MORTE, *Premessa. Solé Tura e il nazionalismo democratico: una riflessione di perdurante attualità*, ivi, VI ss.; M. CARRILLO, *La sinistra catalana di fronte al nazionalismo*, ivi, XI ss.

¹¹ Cfr. J. VARELA, *Nación, patria y patriotismo en los orígenes del nacionalismo español*, in *Studia historica. Historia contemporánea*, 1994, 31 ss.; criticamente sulla costruzione di entità nazionali «precostituzionali» B. CLAVERO, *Tejido de sueños: la historiografía jurídica española y el problema del estado*, in *Historia contemporánea*, 1995, 25 ss.

prevalentemente statica, retrospettiva e retorica, le sinistre, pur coltivando una concezione di nazione democratica e progettuale, non sono riuscite a farla penetrare in profondità nel tessuto sociale. Dinanzi alla debolezza di un processo di *nacionalización* siffatto è stata più semplice, sul finire dell'Ottocento, l'affermazione di movimenti nazionali alternativi, nati in regioni economicamente e culturalmente più dinamiche, come appunto la Catalogna¹².

Una forma iniziale di catalanismo politico si manifesta negli anni della prima Repubblica e del cd. *senario democrático* (dal 1868 al 1874) ed è legata al pensiero del federalismo repubblicano, democratico e riformista. Si tratta di un movimento dai tratti modernizzatori ed europeisti, trainato dalla borghesia industriale catalana ma capace di coinvolgere anche strati più bassi della popolazione. Nei primissimi anni (1868-1869), infatti, vi aderisce anche l'operaismo, essendo il movimento federalista omogeneo rispetto alle tendenze associative, cooperative e mutualistiche diffuse nel mondo dei lavoratori, ma se ne distacca presto, quando al proprio interno inizia a prevalere un orientamento antistatale e collettivista di stampo bakuniano¹³. Tra i principali punti di riferimento del federalismo repubblicano occorre ricordare Francesc Pi y Margall e Valentí Almirall, entrambi liberali e vicini alternativamente – a seconda delle fasi della loro vita e del contesto politico – a istanze progressiste o conservatrici. Interessati alle esperienze comparate, essi sono ispirati da matrici culturali eterogenee e pervengono a soluzioni diverse: il primo, democratico catalano ma non catalanista, è fautore di un federalismo fondato su un contrattualismo individualista e municipale e declinato nelle forme di un decentramento egualitario; il secondo, più attento a rivendicare le peculiarità catalane, configura un modello in cui stato federale e confederazione tendono ad avvicinarsi, tanto che postula, ricorrendo intenzionalmente a una finzione giuridica, una costituzione spagnola federale derivante dal patto

¹² B. DE RIQUER I PERMANYER, *Nacionalidades y regiones. Problemas y líneas de investigación entorno a la débil nacionalización española del siglo XIX*, in A. MORALES MOYA, M. ESIEBAN DE VEGA (eds.), *La historia contemporánea en España. Primer Congreso de Historia contemporánea de España*, Salamanca, Ed. Univ. Salamanca, 1996, 73 ss.; ID., *Aproximación al nacionalismo español contemporáneo*, in *Studia historica. Historia contemporánea*, 1994, 11 ss.

¹³ J. TERMES, *Nationalisme et ouvriérisme catalan (1868-1874)*, cit., 212-213, 215.

tra stati membri sovrani¹⁴. Con l'affermarsi della restaurazione, a partire dal 1874, prendono il sopravvento concezioni catalaniste più tradizionali ed essenzialiste, maturate in un ambiente intellettuale che valorizza il ruralismo, la tradizione cattolica, il romanticismo conservatore e la scuola storica tedesca. Nessuna di queste tendenze, peraltro, contempla tra i suoi obiettivi primari il separatismo, mentre tutte cercano di promuovere forme più o meno accentuate di autonomia o decentramento amministrativo, nonché un maggior peso decisionale della Catalogna nelle istituzioni centrali. Tali filoni vengono rielaborati in maniera originale da Prat de la Riba, il quale, da un punto di vista teorico, sviluppa una visione corporativa, organicistica e critica nei confronti del parlamentarismo, mentre da un punto di vista pratico, quando la perdita delle colonie provoca nel 1898 un crollo della Spagna imperiale e una crisi del sistema politico, cerca di tradurre quella visione in un'efficace azione politica. Il movimento di Prat si appoggia prevalentemente alle forze sociali della borghesia finanziaria e capitalistica catalana, che da una parte aspira a mobilitare quella che ormai viene definita come l'intera "nazione" catalana, dall'altra parte giunge a compromessi con l'oligarchia latifondista sia in Catalogna sia nel resto del paese. Con le elezioni del 1901 i catalanisti riescono a inviare alle *Cortes* di Madrid i primi rappresentanti, scelti tra autorevoli esponenti della società civile dell'epoca, e possono così partecipare alla formazione della politica nazionale. In seguito a tali elezioni viene fondata la *Lliga Regionalista*, guidata sempre da Prat de la Riba. Il successo elettorale dei catalanisti è ancora maggiore nel 1907, quando il gruppo di *Solidaritat catalana*, che raccoglie un ampio spettro di formazioni (dai "carlisti", conservatori borbonici, ai repubblicani), ottiene un considerevole numero di seggi e pone la questione catalana come un tema politico fondamentale, facendo sentire la propria voce soprattutto in merito al progetto di legge sulla riforma delle amministrazioni locali. Poi i rappresentanti catalani cercano di trovare appoggi per innescare un processo di decentramento amministrativo, una strategia che solo nel 1914 si rivela vittoriosa, non

¹⁴ Su di loro v. lo stesso J. SOLÉ TURA, *Catalanismo y revolución burguesa*, cit., 119 ss., che tuttavia non ne apprezza le connessioni con il movimento operaio. Più recentemente v. lo studio di J. CAGIAO Y CONDE, *Tres maneras de entender el federalismo. Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014, 39 ss., 161 ss., nonché G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla Repubblica immaginaria*, cit., 35 ss.

tanto grazie ad alleanze in Parlamento quanto attraverso negoziati diretti con il Governo, strategia che sfocia nell'istituzione della *Mancomunitat*. Questa ricrea quell'unità amministrativa della Catalogna che era stata persa nel 1714, unificando le quattro *Diputaciones* di Barcellona, Girona, Tarragona e Lleida. Il passo successivo è il tentativo di influenzare, dalla prospettiva catalana, le linee di sviluppo dello stato spagnolo: a questo puntano i due *leaders* Prat de la Riba e Francesc Cambò. Ma il percorso si ferma, prima con le rivolte operaie del 1917, rispetto alle quali essi si pongono sulla difensiva, poi con l'appoggio ai governi dei partiti liberal-conservatori e infine (ma dei due è ormai rimasto ormai solo Cambò) con il compromesso con la dittatura di Primo de Rivera¹⁵. Le attività della *Lliga Regionalista*, e soprattutto di Prat, durante la presidenza della *Diputacion* di Barcellona hanno esiti positivi per quanto concerne la diffusione dell'uso del catalano e il rafforzamento delle istituzioni culturali. Esse riescono quindi ad attrarre in una fase iniziale consensi all'interno di vasti strati intellettuali e professionali. L'aspetto più problematico e foriero di contraddizioni riguarda però il rapporto con le classi subalterne e con gli operai, soprattutto a partire dalle sollevazioni del 1917: da una parte, infatti, la *Lliga* pretende di parlare e di agire per tutto il popolo catalano, dall'altro non riesce a mantenerne l'appoggio ed anzi, per timore dei disordini sociali, accetta compromessi con le vecchie aristocrazie rurali e con i governi centrali del sistema canovista. A causa di tali oscillazioni e incoerenze la *Lliga* inizia a scindersi, e alcuni dei suoi membri danno vita per la prima volta a formazioni indipendentiste¹⁶.

Maggiore successo ottiene il movimento catalanista nella II Repubblica spagnola, tra il 1931 e il 1936, per la convergenza creatasi tra esso e le forze democratiche. Si realizzano, cioè, finalmente, sia una «repubblicanizzazione del catalanismo» sia una «catalanizzazione dell'operai» capaci di coinvolgere ampie fasce della popolazione. Mentre al governo giungono forze liberal-democratiche più vicine alla sinistra, in Catalogna nascono il partito di *Esquerra Republicana* (ERC) su base

¹⁵ Per una ricostruzione v. B. DE RIQUER I PERMANYER, *El catalanismo político*, cit., 45 ss.; X. ARBÓS, *Els Antecedents Històrics de l'autonomia de Catalunya*, cit., 43 ss. Cfr. altresì E. AJA, *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Madrid, Alianza, 2003, 55 ss.

¹⁶ B. DE RIQUER I PERMANYER, *El catalanismo político*, cit., 51-52; J. SOLÉ TURA, *Catalanismo y revolución burguesa*, cit., 251 ss., 281 ss.; ID., *Nazionalità e nazionalismo in Spagna*, cit., 13 ss.

nazional-popolare, e un partito comunista catalano (il *Partit socialista unificat de Catalunya*, PSUC), più sensibile alle rivendicazioni del territorio. Si creano così le condizioni politiche per il recupero degli antichi progetti federali e per una sostituzione del modello centralista con un modello autonomico, anche se gli accordi tra le parti sono spesso guidati da logiche pragmatiche e contingenti¹⁷. A partire dal 1930, con il Patto di San Sebastiano, viene avviato il processo di elaborazione dello statuto catalano, che verrà redatto l'anno seguente e poi approvato con due votazioni, una municipale e una popolare, ad amplissima maggioranza (a tali votazioni viene dato il nome di "plebisciti", senza che tuttavia il termine assuma una connotazione negativa). Il testo evoca nel preambolo il diritto all'autodeterminazione dei popoli, che dopo la prima guerra mondiale e la dissoluzione degli imperi plurinazionali ispira molti movimenti nazionalisti, e prefigura una federazione di popoli iberici. Esso però viene modificato dalle *Cortes Constituyentes* nei punti più controversi (tra cui proprio il riferimento al diritto all'autodeterminazione e alla rete federativa), per renderlo compatibile con la nuova costituzione spagnola, e l'atto entra in vigore nel 1932. La volontà di evitare scontri aperti con Madrid era del resto già emersa alcuni mesi prima, quando il *leader* di ERC Francesc Macià al termine della dittatura di Primo de Rivera aveva proclamato la Repubblica catalana, ma tale proclamazione era stata notevolmente ridimensionata dopo l'invio di alcuni ministri del governo provvisorio (una simile e fugace dichiarazione era stata pronunciata in Catalogna anche nel 1873)¹⁸.

La costituzione del 1931, per parte sua, rigetta un'impostazione federale di tipo contrattualista. Sotto l'influenza di deputati e intellettuali come Jose Ortega y Gasset, Fernando de los Ríos e Adolfo Posada, essa adotta un originale modello di organizzazione territoriale di tipo regionale, che consapevolmente si colloca in una posizione intermedia rispetto a quello federale e a quello unitario ed è a sua volta distinto rispetto al *self-government* inglese. La costituzione parla, con un termine non immediatamente intelligibile, di *estado integral* (art. 1, comma 3) una formula che, riflettendo ascendenze smendiane, indica uno «stato

¹⁷ B. DE RIQUER I PERMANYER, *El catalanismo político*, cit., 46; J. SOLÉ TURA, *Nazionalità e nazionalismo in Spagna*, cit., 21-23.

¹⁸ S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña y las demás Españas*, cit., 91-93, 95 ss.; X. ARBÓS, *Els Antecedents Històrics de l'autonomia de Catalunya*, cit., 49 ss.

che riconosce alle regioni una autonomia politica e le integra come elementi della propria struttura territoriale». In tal modo tende a neutralizzare le spinte al separatismo e all'indipendentismo che, benché minoritarie, sono fortemente temute da alcune delle figure appena menzionate (lo stesso Ortega y Gasset ritiene il nazionalismo un problema che non si può "risolvere" ma solo "tollerare"). La costituzione prevede che siano le province con caratteristiche storiche, culturali ed economiche simili a costituirsi in comunità autonome, lasciando agli statuti il compito di stabilire le concrete competenze, gettando il seme di quel principio dispositivo che verrà sviluppato dalla costituzione del 1978¹⁹. Di fatto, anche se l'organizzazione regionale è potenzialmente estesa a tutto il territorio statale e non solo alle comunità storiche dove i movimenti nazionalisti sono più solidi, sono queste ultime ad avviare il procedimento per conseguire l'autonomia e ad approvare i rispettivi statuti. Tra questi, l'unico a rimanere in vigore per pochi anni è proprio quello catalano.

Gli istituti introdotti dalla costituzione della II Repubblica non hanno il tempo di consolidarsi, poiché nel 1936 inizia la guerra civile che sarà vinta tre anni dopo dai franchisti, i quali fanno propria una concezione di nazione fortemente reazionaria, non solo e non tanto perché riferita esclusivamente alla Spagna, ma soprattutto perché essenzialistica, autoritaria, militaristica e confessionale. Il regime di Franco annienta i primi esperimenti di autogoverno regionale, reinstaurando un rigido centralismo, e reprime militarmente, con la medesima intensità, i fautori del pluralismo locale e gli oppositori politici. Il fatto di essere i comuni destinatari degli attacchi della dittatura unisce nella resistenza i movimenti nazionalisti e le forze di sinistra che, soprattutto in Catalogna, si trovano dapprima a organizzare insieme la lotta per la democrazia e poi, dopo la morte di Franco, a contendersi un elettorato potenzialmente omogeneo. Questo spiega sia la forte sensibilità delle sinistre, a partire dalla guerra civile, per i temi dell'autonomia regionale, sia una certa ambiguità, da parte di entrambi i fronti, per quanto concerne l'indipendentismo²⁰. Nel periodo di transizione dal franchismo alla democrazia, la forte domanda di ripristino degli statuti repubblicani (in Catalogna e

¹⁹ Cfr. J.E. ALBACETE EZCURRA, *El estado integral de la segunda republica española*, Murcia, Nausicaä, 2006, 211 ss., 319 ss. (343) e *passim* (su Ortega v. ivi, 283 ss.); S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña y las demás Españas*, cit., 101 ss.; E. AJA, *El estado autonómico*, cit., 58-60.

²⁰ V. *infra*, nn. 25-28.

nei Paesi Baschi) incoraggia la formazione delle cd. pre-autonomie, istituite tramite decreto legge dopo un accordo del Governo di Adolfo Suárez con alcuni esponenti dei territori: per la Catalogna il patto fu concluso con Josep Taradellas, Presidente della *Generalitat* in esilio, e sancì il ripristino di questa istituzione; per le altre regioni si coinvolsero invece le Assemblee dei parlamentari eletti nei territori. Benché gli organi delle pre-autonomie avessero poteri limitati, la loro esistenza è sembrata come un chiaro segnale verso il recupero dell'autonomia regionale da parte della nuova costituzione²¹.

Durante il periodo costituente, la posizione delle forze politiche nei confronti dell'organizzazione territoriale dello stato è apparsa chiara per alcuni aspetti, meno per altri. Da una parte *Alianza popular* (AP), composta da formazioni legate al franchismo, ha proposto un modesto decentramento amministrativo, mentre la più trasversale *Unión de centro democrático* (UCD), poi *Partido Popular* (PP) non è riuscita a elaborare una visione unitaria, salvo poi accostarsi tatticamente ai nazionalisti. Dall'altra parte dello spettro politico, i partiti nazionalisti catalano e basco hanno mostrato un atteggiamento oscillante tra la richiesta di autonomia politica e l'aspirazione all'indipendenza. Quanto alle sinistre – il *Partido socialista obrero español* (PSOE), il *Partido comunista de España* (PCE) e il PSUC –, diversamente dalle omologhe formazioni in altri paesi europei, hanno spinto fortemente per un assetto autonomistico, con posizioni che talvolta si sono sovrapposte talaltra si sono distinte da quella dei nazionalismi periferici. In particolare, il PCE e il PSUC hanno appoggiato soluzioni per lo più compatibili con uno stato plurinazionale. Il compromesso realizzatosi all'interno delle *Cortes constituyentes* ha cercato di ricomporre in unità questi diversi punti di vista²².

È opportuno spiegare fin d'ora in cosa consiste l'ambiguità delle forze politiche intorno alla questione dell'indipendentismo, ambiguità

²¹ E. AJA, *El estado autonómico*, cit., 60 ss.; X. ARBÓS, *Els Antecedents Històrics de l'autonomia de Catalunya*, cit., 60 ss.

²² Per una più ampia ricostruzione v. J. SOLÉ TURA, *Nazionalità e nazionalismo in Spagna*, cit., 73 ss.; J.A. GONZÁLEZ CASANOVA, *El artículo 2 CE y el debatido caso de las nacionalidades*, in Aa. Vv., *Estudios sobre la constitución española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, v. II, Madrid, Cortes Generales, 2008, 1669 ss.; V.A. SANJURJO RIVO, *Senado y modelo territorial. Segundads Càmaras y estructura del Estado en los procesos constituyentes español e italiano*, Madrid, Temas del Senado, 169 ss.

che riguarda, per ragioni complementari, soprattutto le sinistre e i movimenti nazionalisti. Tale questione si intreccia infatti con il significato del diritto all'autodeterminazione dei popoli, che a partire dalla fine della prima guerra mondiale ha acquistato un ruolo di primo piano nello scenario internazionale. Il principio, che nasce convenzionalmente nella seconda metà del Settecento durante la guerra d'indipendenza delle colonie americane e si sviluppa nell'Ottocento attraverso le lotte per la conquista dell'unità nazionale in alcuni paesi europei, ha in tali contesti un significato prevalentemente democratico e liberale. Esso viene poi ripreso dall'ambiente culturale marxista e discusso al suo interno nei primi decenni del Novecento: ci si chiede, in particolare, se il diritto all'autodeterminazione dei popoli debba o meno assurgere a principio ordinatore delle relazioni politiche anche nel contesto della rivoluzione socialista, potendo invero essere strumentalizzato dai ceti aristocratici nazionalisti e cristiano-cattolici²³. Un rinnovato impulso alla riflessione e all'uso politico dell'autodeterminazione dei popoli proviene dalla dissoluzione degli imperi plurinazionali e dall'attenzione della società internazionale per il problema delle minoranze nazionali, nonché, a partire dagli anni cinquanta, dalla lotta per l'indipendenza dei popoli coloniali. Se la sede precipua di tale diritto, dal punto di vista giuridico, è quella internazionalistica, di esso tende a darsi una lettura restrittiva, dovendo essere temperato con il principio di integrità dei confini territoriali. I popoli che possono invocare legittimamente la formazione di uno stato sono solo quelli soggetti a dominio coloniale o a oppressione straniera, mentre più controversa è la titolarità del diritto all'autodeterminazione per le minoranze territoriali sottoposte a gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani. Più recentemente, i criteri si sono parzialmente allentati per gli stati nati dalla dissoluzione delle federazioni nell'Europa centro-orientale – ma solo se i nuovi stati corrispondono a unità politico-amministrative preesistenti – e per il riconoscimento di una secessione *ex post* sulla base del principio di effettività²⁴.

²³ Cfr., con riferimento alle posizioni di Vladimir Lenin, Josif Stalin, Rosa Luxemburg e degli austromarxisti Karl Renner e Otto Bauer, J. SOLÉ TURA, *Nazionalità e nazionalismo in Spagna*, cit., 119 ss.; C. MALANDRINO, *Federalismo. Storie, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998, 82 ss.

²⁴ Cfr., anche in rapporto al contiguo tema della secessione, A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; K.

Non sono però mancati fraintendimenti e oscillazioni semantiche in alcune esperienze costituzionali, come in Spagna, dove il concetto di autodeterminazione dei popoli è stato ripreso nell'ambito di rivendicazioni nazionaliste di vario colore politico. Negli anni settanta, secondo un itinerario parallelo a quello che si andava sviluppando nelle discipline internazionalistiche, il diritto all'autodeterminazione dei popoli ha assunto due significati diversi: il diritto del popolo a governarsi attraverso procedure democratiche (la cd. autodeterminazione interna) e il diritto del popolo a cercare l'indipendenza dandosi un nuovo stato (la cd. autodeterminazione esterna)²⁵. Questa biforcazione presuppone un duplice significato del concetto di popolo, laddove nella prima prospettiva esso è potenzialmente compatibile con una entità plurinazionale, mentre nella seconda esso mira a distruggere quella entità creandone una seconda, separata e più omogenea. Ora, mentre la posizione delle destre e dei centristi sul tema dell'organizzazione territoriale è stata piuttosto lineare – il ritorno al centralismo o un modesto decentramento –, quella delle sinistre e dei nazionalisti è sembrata più incerta. I tentennamenti del PSOE e del PCE sono stati evidenti tra il 1974 e il 1976, quando hanno incluso il diritto di autodeterminazione dei popoli nei loro programmi e nelle loro dichiarazioni congressuali, non chiudendo apparentemente la strada alla soluzione separatista ma stemperandone notevolmente la portata negli anni successivi e accedendo poi alla nozione di autodeterminazione come autonomia politica e partecipazione democratica alle decisioni sulla vita del territorio²⁶. Molto più equivoco è stato il comportamento dei nazionalisti i quali, nella fase di redazione della nuova costituzione e negli anni successivi, hanno tratto più o meno

KNOP, *Diversity and Self-Determination in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; A. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2001; più recentemente ID., *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, in *DPCE*, 2015, 449 ss.; P. HILPOLD, *La secessione nel diritto internazionale: attuali evoluzioni*, in *Percorsi costituzionali*, 2014, 733 ss.; E. CANNIZZARO, *Sulle conseguenze giuridiche del carattere cogente dell'autodeterminazione dei popoli: in margine alla sentenza Fronte Polisario*, in questo fascicolo; V. PAZÉ, *Il diritto di autodeterminazione dei popoli tra federalismo e secessionismo*, in E. VITALE (a cura di), *Quale federalismo?*, cit., 14 ss.

²⁵ J. SOLÉ TURA, *Nazionalità e nazionalismo in Spagna*, cit., 122 ss., con ulteriori sfumature. Sulla duplicità di definizione v. anche, per tutti, A. SFEZ, *La question du droit à l'autodétermination de la Catalogne*, cit., 366 ss.

²⁶ Cfr. A. DE BLAS GUERRERO, *El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE*, in *Rev. est. pol.*, 1978, 155 ss.

consapevolmente vantaggi politici dalla duplicità del diritto all'autodeterminazione, interpretando lo stato delle autonomie anche come una tappa intermedia nel tragitto verso una futura indipendenza²⁷. Se questa tendenza era visibile già nella fase costituente, nel momento in cui il deputato basco Francisco Letamendía Belzunce ha presentato un emendamento sul riconoscimento del diritto all'autodeterminazione, comprensivo di un procedimento volto a ottenere la secessione sulla base di una richiesta maggioritaria degli abitanti della regione²⁸, essa si è fatta più visibile negli ultimi anni, che hanno visto riaccendersi il conflitto intorno alla questione catalana.

3. L'estado autonómico nella costituzione del 1978

Il modello di organizzazione territoriale risultante dal dibattito costituente è il frutto di un compromesso molto difficile ma nel complesso virtuoso tra partiti che muovevano da prospettive molto diverse e in cui sono state soprattutto le sinistre e le forze nazionaliste – con le contraddizioni appena messe in luce – a spingere verso il rafforzamento dell'autogoverno territoriale. Tale compromesso, anche se raggiunto sullo sfondo di episodi di violenza nei Paesi Baschi, riflette la ricerca costante del consenso politico su cui si è retto il processo costituente spagnolo²⁹. Il risultato è racchiuso nell'art. 2 e nel titolo VIII della costituzione. Una volta ritirato, su forti pressioni di AP e dell'UCD, un progetto preliminare che accoglieva istanze plurinazionali³⁰, il testo finale dell'art. 2 CE riporta quanto segue:

La costituzione si fonda sulla indissolubile unità della nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e

²⁷ Cfr., tra gli altri, J. SOLÉ TURA, *Nazionalità e nazionalismo in Spagna*, cit., 49 ss., 115 ss.

²⁸ J. SOLÉ TURA, *Nazionalità e nazionalismo in Spagna*, cit., 115-116.

²⁹ Sul carattere virtuoso del compromesso, da non intendersi quindi nel senso deteriore del compromesso dilatorio schmittiano v. *ivi*, 65 ss.; E. AJA, *El estado autonómico*, cit., 64 ss.; J. SOLÉ TURA, E. AJA, *Une élaboration consensuelle*, in *Pouvoirs*, 1984, 79 ss.; Sui lavori alle Cortes constituyentes v. A. SANJURJIO RIVO, *Senado y modelo teritorial*, cit., 196 ss.

³⁰ Il testo del progetto preliminare dell'art. 2 era il seguente: «La costituzione si fonda sull'unità della Spagna e sulla solidarietà tra i suoi popoli e riconosce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono».

garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la integrano, e la solidarietà tra tutte loro.

È una norma che, come l'art. 5 della costituzione italiana, formula una sintesi tra i principi apparentemente opposti di unità e autonomia: se il primo rimanda alla «nazione spagnola» e alla «patria comune», di cui predica l'indissolubilità e l'indivisibilità, il secondo – qui diversamente dall'art. 5 Cost. it. – è riferito a due entità distinte, ossia le *nacionalidades* e le *regiones*, di cui si assume la preesistenza ma che trovano un nuovo fondamento e una più salda garanzia nella costituzione. Nazionalità e regioni, a loro volta, vanno a «integra[re]» la comunità nazionale, secondo una formula che riecheggia l'*estado integral* della II Repubblica, in un contesto complessivo la cui coesione è assicurata dal principio di solidarietà. Le questioni interpretative principali relative a tale norma hanno riguardato il significato del termine “nazionalità” e il suo rapporto con quello di sovranità (art. 1, comma 2 CE). Alcuni autori, provenienti per lo più dai territori di antiche rivendicazioni ed esperienze di autogoverno, hanno affermato la prossimità della nazionalità alla nazione, riferendosi entrambi i concetti a un sostrato sociale simile, anche alla luce del riferimento nel preambolo ai «popoli di Spagna». Hanno inoltre sottolineato come il riconoscimento delle nazionalità dovesse leggersi non nel senso della esclusività e incompatibilità tra sovranità contrapposte ma in quello della convivenza con altre nazionalità all'interno del medesimo stato e della partecipazione all'esercizio della sovranità emanante dal popolo. Altri commentatori hanno invece insistito sulla difformità di nazione e nazionalità, poiché solo la prima, e non la seconda, può aspirare a organizzarsi in stato ed è la sede della sovranità popolare. Non è escluso, però, che la nazione spagnola, fonte della legittimazione democratica e dell'unità politica e giuridica del nuovo stato, possa apparire come una grandezza costitutivamente plurale. Incerta è altresì la distinzione giuridica tra nazionalità e regioni (delle due espressioni solo quest'ultima era stata già impiegata nella costituzione del 1931), potendo formare entrambe comunità autonome con i medesimi poteri, benché l'uso del termine nazionalità fosse teso a dare un rilievo specifico alle comunità territoriali con un senso di appartenenza identitario storicamente più radicato, e cioè la Catalogna, i Paesi Baschi e in misura inferiore la Galizia. Ma l'art. 2 è anche considerato il fondamento di un assetto territoriale dei poteri del tutto peculiare nel panorama comparativo, sviluppato nel successivo titolo VIII

della costituzione e indicato dalla dottrina come *estado autonómico*, le cui controversie interpretative ricadono a loro volta sulla lettura dell'art. 2³¹.

La particolarità dell'organizzazione territoriale del 1978, in parziale continuità con quella del 1931, consiste nel non essere stabilita in maniera definitiva nel testo costituzionale, presentando invece un carattere aperto. Per alcuni studiosi, il modello di stato autonomico può essere egualmente soddisfatto sia da uno stato unitario e centralizzato, sia da uno stato unitario e decentralizzato, sia da uno stato federale o finanche confederale, il che tuttavia finisce per implicare una vera e propria de-costituzionalizzazione della materia. Per altri, invece, il carattere aperto del modello non è sinonimo di indifferenza rispetto ai contenuti, quanto di incompiutezza di un processo che deve svolgersi nell'ambito di principi costituzionali dati³². La mancanza di un accordo alle *Cortes constituyentes* sul numero di comunità autonome da istituire, sul relativo grado di autonomia politica e amministrativa, sulle competenze e sulle istituzioni, ha fatto sì che la risoluzione di tali questioni cruciali venisse affidata a equilibri politici successivi da raggiungersi sia a livello regionale sia a livello centrale, equilibri che sarebbero stati consacrati negli statuti di autonomia e nelle leggi di attuazione e di trasferimento dei poteri. Un ruolo decisivo è stato inoltre giocato dalla giurisprudenza

³¹ Cfr. rispettivamente J. SOLÉ TURA, *Nazionalità e nazionalismo in Spagna*, cit., 10-11; J.A. GONZÁLEZ CASANOVA, *El artículo 2 CE y el debatido caso de las nacionalidades*, cit., 1669 ss.; e L. SÁNCHEZ AGESTA, J.M. GOIG MARTÍNEZ, *Artículo 2º. Las autonomías*, in O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la constitución española de 1978*, t. I, Madrid, Cortes Generales editoriales de derecho reunidas, 1996, 190 ss.; J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *El estado autonómico como estado nacional. (Adaptabilidad y rendimiento integrador de la forma política española)*, in M.H. DA CRUZ COELHO (eds.), *Pueblos, naciones y estados en la historia*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1994, 171 ss.; ID., *El problema de la soberanía en el estado autonómico* (1998), in ID., *Nación y constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Madrid, Biblioteca nueva, 2004, 40 ss. Cfr. anche G. CARCASSONNE, *Les «nationalités» dans la Constitution*, in *Pouvoirs*, 1984, 85 ss.

³² V. da un lato P. CRUZ VILLALÓN, *La estructura del estado o la curiosidad del jurista persa*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1981, 53 ss., spec. 59, dall'altro, M. ARAGÓN REYES, *El estado autonómico: ¿ Modelo indefinido o modelo inacabado?*, in *Autonomías*, 1995, 187 ss.; R. BLANCO VALDÈS, *Cinque tesi sul regionalismo in Spagna*, in S. Gambino (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Giuffrè, Milano, 2003, 115-117; ID. *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, 3ª ed., ed. orig. *Introducción a la Constitución de 1978*, tr. it. a cura di M. Iacometti, Torino, Giappichelli, 2017, 148, 154-156; J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella costituzione spagnola del 1978*, Padova, Cedam, 1999, 83 ss.

costituzionale, chiamata a delimitare le sfere di competenza di stato e comunità autonome sulla base di un criterio di ripartizione del tutto nuovo e molto elastico, che richiede una lettura congiunta della costituzione e degli statuti, producendo però frequenti sovrapposizioni e duplicazioni. L'incompiutezza del disegno costituzionale si coniuga quindi con un'elevata flessibilità circa le soluzioni da adottare, incarnata anzitutto dal principio dispositivo. Quest'ultimo lascia sostanzialmente alle province che presentano caratteristiche storiche, culturali e socioeconomiche simili l'iniziativa intorno alla decisione se costituire o meno una comunità autonoma e – nel caso positivo – la scelta su quale via seguire e su quali competenze assumere. A tale proposito, la costituzione prevede procedimenti differenziati, più o meno aggravati, a seconda della misura del consenso (parlamentare e popolare) richiesto per completarli (art. 143 e 151 CE), nonché un livello variabile di competenze, da definirsi secondo le combinazioni delineate dagli art. 148-150 CE, che può essere pieno, fin dall'inizio, solo per le comunità costituite attraverso il procedimento più complesso, mentre è ottenibile dalle altre dopo cinque anni dalla loro nascita (rispettivamente, la cd. *via rapida* e la cd. *via lenta* all'autonomia). Un regime particolare è previsto per quei territori (ancora una volta, Catalogna, Paesi Baschi e Galizia) che hanno avuto propri statuti, approvati tramite plebiscito, durante la II Repubblica e che hanno goduto di autonomia provvisoria prima dell'entrata in vigore della costituzione: essi possono subito accedere al tetto massimo di competenze senza ricorrere al procedimento costitutivo più oneroso (II disp. trans. CE). Non è un caso che proprio queste comunità, che si riconoscevano nelle nazionalità di cui all'art. 2, siano state istituite per prime, tra il 1979 e il 1981 (la Catalogna, in particolare, nel 1979); ad esse si è aggiunta nel 1980 l'Andalusia, che ha utilizzato l'art. 151³³.

Il quadro tratteggiato dai costituenti si caratterizzava dunque per elementi non solo di flessibilità ma anche di asimmetria, con riguardo ai tre nodi dell'istituzione delle comunità autonome, del procedimento da

³³ Cfr., tra i molti, R. BLANCO VALDÈS, *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, cit., 139 ss.; J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo stato autonomico spagnolo*, cit., 31 ss.; ID., *Cap. XII*, in F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.), *Manual de derecho constitucional*, v. I, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 2007, 308 ss., 316 ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña y las demás Españas*, cit., 108 ss., 115 ss. V. anche M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, nuova ed., Roma-Bari, Laterza, 2014, 208 ss.; R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, il Mulino, 2005, 39 ss.

impiegare a tal fine e del tetto competenziale raggiungibile. Nel corso degli anni, gli elementi asimmetrici si sono progressivamente attenuati, nel senso che tutte le comunità hanno fatto il massimo uso degli spazi loro consentiti, addivenendo a una sostanziale uniformazione. Ciò è stato possibile perché il processo è stato sostenuto politicamente dai due partiti maggiori, il *Partido Popular* (PP, prima UCD) e il PSOE i quali, in due momenti distinti (nel 1981 e nel 1992), trovandosi alternativamente al governo e all'opposizione e guidando la gran parte delle comunità sorte attraverso la *vía lenta*, hanno concluso degli accordi autonomici in cui si stabiliva, nel primo caso, che le comunità autonome diverse da quelle storiche dovessero costituirsi attraverso il procedimento generale e dotarsi delle medesime istituzioni parlamentari già previste per le altre e, nel secondo, che si dovessero livellare le competenze di tutte le comunità autonome, equiparando, dopo appena cinque anni, quelle costituite con l'art. 143 CE a quelle nate con l'art. 151 CE. Se una prima spinta verso l'omogeneizzazione era venuta all'inizio degli anni ottanta dall'Andalusia, nel corso degli anni novanta l'emulazione delle comunità autonome ordinarie si è ulteriormente estesa, conducendo attraverso la riforma dei rispettivi statuti a una crescente omogeneità degli assetti istituzionali e del tetto delle competenze. Tale omogeneizzazione è stata anche il frutto di un movimento interno alle stesse comunità, in cui la formazione e il consolidamento della classe politica e amministrativa locale sono stati giustificati da un ampliamento dei poteri degli enti territoriali, e viceversa³⁴. Tutto ciò non ha mancato di suscitare una certa diffidenza da parte delle comunità storiche, da dove si è levata la critica del cd. *café para todos*, ossia l'elargizione di un ampio spettro di poteri a tutte le comunità autonome indistintamente, il che ha prodotto il rilancio, a partire dalla Dichiarazione di Barcellona del 1998, dei temi della differenziazione e della plurinazionalità dello stato, particolarmente sentiti in Catalogna e nei Paesi Baschi³⁵.

³⁴ R. BLANCO VALDÈS, *Cinque tesi sul regionalismo in Spagna*, cit., 117 ss.; ID., *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, cit., 158 ss.; J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Cap. XII*, cit., 318 ss. Parzialmente diversa, ma concordante nell'esito complessivo, la ricostruzione di J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Buenos Aires Madrid Barcelona São Paulo, Marcial Pons, 2016, 72 ss., 89 ss.; ID., *La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del estado autonómico*, in *Rev. der. pol.*, 2018, 444 ss., che riconduce le spinte omogeneizzatrici non tanto ai patti autonomici del 1981 e del 1992, ma alle reazioni sviluppate nei loro confronti dalle comunità autonome con minori livelli di autonomia, soprattutto Aragona e le Canarie.

³⁵ Per tutti v. *ivi*, 448 ss.

La dottrina si è da tempo chiesta a quale dei modelli consolidati – regionale o federale – corrispondesse lo stato autonomico spagnolo. Una risposta a tale interrogativo non è semplice, e dipende non da ultimo dall'approccio seguito: statico e formale o dinamico e funzionale³⁶. Per un verso è chiaro, da un punto di vista statico, che in Spagna mancano almeno tre degli elementi tipicamente associati allo stato federale, e cioè una seconda camera che effettivamente rappresenti le comunità territoriali, la partecipazione di queste al procedimento di revisione costituzionale e l'approvazione di testi costituzionali da parte delle entità federate senza l'approvazione finale del Parlamento centrale. Per l'altro verso è stato sottolineato, da un punto di vista dinamico, come la crescita e la robustezza delle istituzioni politiche e amministrative locali, l'intensità e l'importanza delle competenze trasferite, il ripetuto intervento di una corte costituzionale come risoltrice delle controversie tra livelli territoriali, la presenza di alcune istituzioni cooperative accanto a rapporti bilaterali che restano tuttavia molto forti, il radicamento nelle comunità di un sistema politico proprio, rendano l'assetto complessivo funzionalmente simile a quello di un sistema federale³⁷.

Tale processo di federalizzazione è stato ulteriormente qualificato, riprendendo una formula nata nel contesto del nazionalismo catalano sul finire del XIX secolo, come un «federalismo con fatti differenziali» (*hechos diferenciales*), con riguardo a quei fattori – la lingua, il diritto civile storico e forale, i regimi speciali di finanziamento, le istituzioni intermedie tra comunità e comuni, la polizia autonoma – che caratte-

³⁶ Per i due approcci cfr. rispettivamente G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, v. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 831 ss. e C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968, 7-8, 176-177; D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, ed. orig. *Exploring Federalism* (1987), ed. it. a cura di L. M. BASSANI, Milano, Ed. di Comunità, 1995, 55-56, nonché G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, Utet, 2001. Per un quadro d'insieme v. A. REPOSO, *Profili dello stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, 2ª ed., Torino, Giappichelli, 2005.

³⁷ Tra gli altri R. BLANCO VALDÈS, *Cinque tesi sul regionalismo in Spagna*, cit., 125 ss.; ID., *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, cit., 164 ss.; J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Cap. XII*, cit., 302-305, 310; G. PECES BARBA, *La vocazione all'autonomia della Spagna contemporanea*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, NIS, 1994, 193-194; R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, 2ª ed., Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, 30-31; P. SUBRA DE BIEUSSES, *Un état unitaire ultra-fédéral*, in *Pouvoirs*, 2008.

rizzano in una maniera costituzionalmente rilevante le comunità autonome rispetto allo stato centrale e le comunità autonome tra di loro³⁸. La definizione degli *hechos diferenciales* è a ben vedere controversa, e la difformità di opinioni al riguardo si riflette nel rapporto tra fatti differenziali e asimmetria all'interno dello stato autonomico. Alcuni propongono per una delimitazione degli *hechos diferenciales* in un senso restrittivo, relativo alle sole circostanze oggettive come la lingua e i diritti storici, e distinguono tale concetto da quello di asimmetria, legato invece alla volontà politica di esercitare una determinata forma di autonomia. Altri associano il significato degli *hechos diferenciales* alla rivendicazione dell'esistenza di una identità nazionale, protetta dal riconoscimento delle *nacionalidades* di cui all'art. 2 CE, sostenendo che è proprio la coscienza di tale identità nazionale a essere la base delle richieste politiche di asimmetria³⁹. Ma, come si è visto, quest'ultima è stata progressivamente ridimensionata da una tendenza emulatrice ed egualitaria prevalsa tra le comunità autonome. L'eterogeneità presente in costituzione, in altre parole, si è rivelata essere tale quasi soltanto da un punto di vista potenziale⁴⁰.

Per comprendere le concrete modalità di sviluppo dell'*estado autonómico* occorre infine considerare le peculiarità del sistema politico, caratterizzato in alcune aree – tra cui spiccano la Catalogna e i Paesi Baschi – dalla presenza di sottosistemi di partiti con una forte presenza di quelli regionalisti e nazionalisti. Questi ultimi hanno raggiunto non solo stabili posizioni di governo nelle comunità autonome, ma anche una considerevole quota di rappresentanza al *Congreso de los Diputados* (per la Catalogna, vengono in rilievo CiU e in misura minore ERC),

³⁸ E. AJA, *El estado autonómico*, cit., 51 ss., 169 ss.; J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo stato autonomico spagnolo*, cit., 75 ss., 107 ss.

³⁹ V. rispettivamente J. TUDELA ARANDA, *La asimetría*, cit., 435-436; X. ARBÓS, *Hecho diferencial, hecho referencial. La política en la constitución*, in Aa. Vv., *Estudios sobre la constitución española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, v. II, cit., 1550 ss.

⁴⁰ Cfr., da diverse prospettive, E. FOSSAS ESPADALER, *Asimetría y plurinacionalidad en el estado autonómico*, in ID., F. REQUEJO (eds.), *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999, 284 ss.; F. REQUEJO, *La acomodación "federal" de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España*, ivi, 325 ss.; J. TUDELA ARANDA, *La asimetría*, cit., 436 ss.; J.J. SOLOZÁBAL, *Igualdad y hechos diferenciales en el estado autonómico* (2001), in ID., *Nación y constitución*, cit., 198 ss.; J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo stato autonomico spagnolo*, cit., 67 ss. Nella dottrina italiana v. B. BALDI, *Spagna*, in S. VENTURA, *Da Stato unitario a stato federale*, Bologna, il Mulino, 2009, 173 ss.; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 224 ss., 237 ss.

tanto da renderli spesso necessari, come partiti *bisagra* (cerniera) per la formazione dei governi a livello nazionale. Quale contropartita per il loro appoggio agli esecutivi di Madrid, tali partiti hanno spesso ottenuto concessioni competenziali e finanziarie e il potenziamento delle relazioni bilaterali tra lo stato e le singole comunità autonome, anche se ciò non ha mancato di sollevare interrogativi con riguardo all'osservanza dei principi di rappresentanza di tutto il popolo spagnolo e del divieto di mandato imperativo (art. 66 e 67 CE). Attraverso la presenza al *Congreso*, agevolata da una legge proporzionale corretta basata su circoscrizioni provinciali che eleggono un numero relativamente piccolo di deputati, le comunità autonome hanno ottenuto quella rappresentanza presso le istituzioni centrali che non si era realizzata per il mancato funzionamento del Senato come camera territoriale. Si tratta, tuttavia, di una rappresentanza squilibrata in favore delle comunità con i partiti regionalisti e nazionalisti più forti⁴¹. Il sostegno di questi ultimi ai governi nazionali è stato molto frequente durante gli anni novanta ma è venuto meno nel 2000 con la conquista della maggioranza assoluta da parte del PP, inaugurando una fase in cui si sono riacutizzate le tensioni tra centro e periferia. Lo schema è stato tuttavia riprodotto nel 2004 con la vittoria del PSOE, in un clima solo apparentemente più disteso⁴².

4. La riforma degli statuti delle comunità autonome e la sentenza sullo statuto catalano

L'ultima fase del processo di definizione dell'*estado autonómico* riguarda gli anni più recenti, e in particolare le riforme statutarie avviate a partire dal 2005 in numerose comunità, riforme volte a estendere il contenuto degli statuti lungo diverse traiettorie: l'affermazione più netta dell'identità territoriale a fini di integrazione politica, la considerazione

⁴¹ Cfr., sui vari punti, J. LINZ, J.R. MONTERO, *The Party Systems of Spain. Old Cleavages and New Challenges*, in L. KARVONEN, S. KUHNLE (eds.), *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, London New York, Routledge, 2001, 180 ss.; B. BALDI, *Spagna*, cit., 181 ss.; J.J. SOLOZÁBAL, *Partidos nacionalistas y partidos nacionales en el estado autonómico* (2002), in Id., *Nación y constitución*, cit., 331 ss.; J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, cit., 75 ss.

⁴² Cfr. R. BLANCO VALDÈS, *Cinque tesi sul regionalismo in Spagna*, cit., 121-125; E. FOSAS, *Asimetría y plurinacionalidad en el estado autonómico*, cit., 277, 283; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, cit., 233 ss.

dei principi e dei diritti inerenti ai rapporti delle istituzioni con la società pluralistica e multiculturale, la precisazione del riparto di competenze tra stato e comunità autonome (talora codificando talora parzialmente innovando il contenuto della giurisprudenza costituzionale), l'inquadramento della partecipazione alle relazioni con l'Unione europea, la previsione di nuove figure istituzionali e la modifica di alcuni procedimenti esistenti in ambito organizzativo⁴³. Primi ad attivarsi sono stati ancora una volta i Paesi Baschi e la Catalogna, interessati a recuperare quei tratti specifici che si erano affievoliti nel corso del tempo e a tematizzare, muovendo da una rinnovata consapevolezza identitaria, il nesso tra asimmetria e stato plurinazionale, spingendo in questa direzione l'evoluzione del flessibile stato autonomico spagnolo⁴⁴.

La ripresa del processo di riforma degli statuti ha destato nuovamente interesse per la questione teorica concernente la loro natura giuridica, soprattutto per quelli, come il catalano, che sono stati modificati tramite il procedimento più complesso, con l'iniziativa della comunità autonoma e l'approvazione da parte del Parlamento locale, delle *Cortes* e del corpo elettorale regionale attraverso un referendum (art. 152, comma 2 CE, con il rinvio alle conferenti norme dello statuto). Si tratta, in particolare, di capire se e fino a che punto lo statuto può rimodulare il riparto di competenze e le relazioni ordinamentali della comunità autonoma con lo stato. Dato che la struttura dell'*estado autonómico* è sostanzialmente aperta e che la scelta sulle competenze da assumere si rinviene nello statuto, il quale è parte costitutiva del *bloque de constitucionalidad* e assume così un rilievo «quasi costituzionale», alcuni studiosi (catalani e non solo) hanno sostenuto che esso possa concretizzare e precisare, in maniera dettagliata, il contenuto delle funzioni e delle materie spettanti alle comunità autonome, ridimensionando sia il contenuto della legge statale sia la giurisprudenza costituzionale. Lo statuto catalano del 2006 realizza un siffatto *blindaje* delle competenze, per

⁴³ Sulle riforme statutarie v., per tutti, G. RUIZ-RICO RUIZ (dir.), *La reforma de los estatutos de autonomía*, Valencia, Tirant lo blanch, 2006.; J.A. MONTILLA MARTOS, *Reforma federal y estatutos de segunda generación*, Cizus Menor (Navarra), Aranzadi, 2015.

⁴⁴ E. FOSSAS ESPADALER, *Asimetría y plurinacionalidad en el estado autonómico*, in ID., F. REQUEJO (eds.), *Asimetría federal y estado plurinacional*, cit., 279 ss. Per le posizioni in tal senso di alcuni autori catalani cfr. J. COLOMINAS FERRAN, *L'intent fracassat del catalanisme polític de convertir Espanya en un estat plurinacional*, in F. REQUEJO, A.G. GAGNON (eds.), *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelona, 2010, 139 ss.; C. VIVER I PI-SUNYER, *El reconeixement de la plurinacionalitat de l'estat en l'ordenament jurídic espanyol*, ivi, 213 ss.

contenere l'uso talora improprio, avallato da un'interpretazione espansiva del TCE, della legislazione *básica* e dei titoli trasversali di competenza. La legittimità per compiere tali operazioni deriva a tale atto dalla sua natura sostanzialmente pattizia, essendo un accordo tra la comunità autonoma e lo stato che può vantare una tutela rafforzata. Una parte della dottrina contesta tuttavia questa tesi, sottolineando che lo statuto deve essere visto come una legge organica dello stato di natura non duale, tenuto a rispettare la costituzione così come interpretata dal giudice costituzionale e senza margini di azione autonomi. È stato inoltre osservato che un eccesso di disposizioni dettagliate potrebbe snaturare la funzione direttiva di tale atto⁴⁵.

Lo statuto catalano era stato adottato dal Parlamento della comunità nell'autunno del 2005 con i voti sia del Governo tripartito delle sinistre – composto da ERC, dal Partito socialista catalano (PSC) e da *Iniciativa per Catalunya Verts* (ICV) – sia del partito nazionalista moderato all'opposizione, *Convergència i Unió* (CiU). Nella primavera del 2006, dopo un accordo tra il Presidente del Governo del PSOE José Luis Rodríguez Zapatero e il *leader* di CiU Artur Mas, esso era stato modificato in numerosi punti e approvato dalle *Cortes Generales*, con l'appoggio di PSOE, CiU e ICV, mentre, per ragioni opposte, il PP ed ERC avevano espresso voto contrario. Pochi mesi dopo lo statuto aveva ottenuto il consenso della popolazione catalana per via referendaria⁴⁶.

Diversamente da quanto accaduto per altri statuti contenenti norme analoghe, i parlamentari del PP, esclusi dall'intesa, hanno impugnato lo statuto catalano dinanzi al Tribunale costituzionale. Ne è scaturita la prima decisione su uno statuto di autonomia di cui all'art. 151 CE che

⁴⁵ Cfr. C. VIVER PI-SUNYER, *En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polemica juridicoconstitucional*, in REAF, 2005, 97 ss. Un'esposizione delle due posizioni è in A. SFEZ, *La question du droit à l'autodétermination de la Catalogne*, cit., 381 ss. Sulla natura degli statuti cfr. anche J.A. MONTILLA MARTOS, *Reforma federal y estatutos de segunda generación*, cit., 26 ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las comunidades autónomas*, v. I, 2ª ed., Madrid, Iustel, 2007, 351 ss.

⁴⁶ Per una dettagliata ricostruzione del travagliato procedimento di adozione dello statuto e del suo contenuto cfr. M. IACOMETTI, *La laboriosa approvazione di un nuovo statuto per la Catalogna*, in DPCE, 2006, 614, ed altresì G. POGGESCHI, *La definitiva approvazione del nuovo statuto di autonomia della Catalogna. Un passo avanti verso una maggiore asimmetria nell'Estado autonómico?*, ivi, 1340 ss.

tocca aspetti qualificanti del modello di stato autonomico⁴⁷. La composizione del Tribunale ai fini della definizione della controversia è stata oggetto di divisioni che ne hanno messo in dubbio l'imparzialità e l'indipendenza, essendo mancata l'elezione parlamentare di alcuni giudici ed essendo intervenute diverse istanze di riconsunzione, delle quali una è stata accolta⁴⁸. La sentenza del *Tribunal constitucional* è stata emessa ben quattro anni dopo la presentazione del ricorso, con numerose opinioni dissenzienti (favorevoli a un ampliamento delle decisioni di incostituzionalità): sia il ritardo che le divisioni all'interno della corte hanno contribuito ad alimentare le tensioni politiche in un contesto fortemente polarizzato.

La questione di fondo concerneva la natura giuridica dello statuto. I primi dubbi erano emersi già nella fase dell'ammissibilità, proiettandosi poi sul tipo di scrutinio da adottare: alcuni autori, riprendendo la tesi dell'origine pattizia e della tripla fonte di legittimazione democratica dell'atto, hanno sostenuto l'assenza di giurisdizione del Tribunale. Ma si è trattato di una tesi minoritaria e comunque contraria al testo dell'art. 27, comma 2 lett. a) della *ley orgánica del Tribunal constitucional* (LOTC). Altri commentatori hanno proposto, per il futuro, accorgimenti decisori più adeguati all'oggetto del giudizio, come il requisito di

⁴⁷ STC 31/2010, del 28 giugno 2010, su cui v., tra i moltissimi interventi, i numeri monografici di *Rev. cat. der. publ.*, 2010, con contributi di E. ALBERTÍ ROVIRA, M.A. APARICIO PÉREZ, X. ARBÓS MARÍN, M. BARCELÓ I SERRAMALERA, J. FERRET I JACAS, J. VINTRÓ CASTELLS, C. VIVER I PI-SUNYER, J. TORNOS MAS, A. BAYONA I ROCAMORA, V. FERRERES COMELLA, J.M. CASTELLÀ ANDREU, F.D. GARCÍA, M. CARRILLO LÓPEZ e altri; e di *Teoría y realidad constitucional*, 2011, con contributi di R. BLANCO VALDÈS, R. CANOSA USERA, F. DE CARRERAS SERRA, M. CARRILLO LÓPEZ, J. CORCUERA ATIENZA, J. GARCÍA ROCA, L. PAREJO ALONSO, O. ALZAGA VILLAMIL, G. CÁMARA VILLAR, L.F. LÓPEZ AGUILAR, E. FOSSAS ESPADALER ed altri; la più breve sezione monografica di *Rev. esp. der. const.*, 2010, con contributi di S. MUÑOZ MACHADO, L.I. ORTEGA ÁLVAREZ e T. DE LA QUADRA SALCEDO-JANINI; E. ÁLVAREZ CONDE, C. ROSADO VILLAVARDE (dirs.), *Estudios sobre la sentencia 31/2010, de 28 junio, del Tribunal constitucional sobre el Estatuto de Cataluña*, Madrid 2011; sulle riviste italiane v. la sezione monografica di DPCE, 1/2011, con contributi di R. BLANCO VALDÈS, M.J. TEROL BECERRA, M. IACOMETTI, G. POGGESCHI, A. MASTROMARINO e R. IBRIDO, nonché J. M^a CASTELLÀ ANDREU, *La sentencia del Tribunal constitucional 31/2010, sobre el estatuto de autonomía de Catalunya y su significado para el futuro del estado autonómico*, in *federalismi* 18/2010; R. BLANCO VALDÈS, *Lo statuto catalano e la sentenza interminabile*, in *Pol. dir.*, 2011, 587 ss.; A. GREPPI, *Retoriche dell'unità*, cit., 157 ss.

⁴⁸ Sulla questione v. T.J. MILEY, *Recusal and the Question of Judicial Independence. Reflections of the Current Spanish Controversy in Comparative and Theoretical Perspective*, WP 2/2008 *Centro de estudios políticos y constitucionales*, con una comparazione con gli Stati Uniti.

una maggioranza qualificata per la decisione, la ridefinizione del parametro con l'esclusione della precedente *doctrina* del TCE o una più elevata deferenza verso lo statuto. Oppure hanno suggerito di introdurre nuovamente lo strumento del *recurso previo* di incostituzionalità, per consentire al giudice costituzionale di esprimersi prima del referendum popolare⁴⁹. Se il TCE ha affermato, conformemente all'orientamento maggioritario, la propria giurisdizione, la sua argomentazione circa la natura dello statuto e del relativo significato in rapporto alla costituzione è però apparsa carente per diversi profili, avendo enfatizzato l'obbligo di rispettare le altre riserve di legge (organica, statale ordinaria, autonoma), senza fare riferimento al particolare procedimento di approvazione – e quindi alla convergenza delle due volontà parlamentari e del voto popolare – e tantomeno alla posizione determinante che lo statuto occupa all'interno del *bloque de constitucionalidad*⁵⁰.

Tale evidente ridimensionamento della portata e della funzione costituzionale dello statuto, che non si ritrova nella giurisprudenza precedente⁵¹, costituisce lo sfondo su cui vanno lette le risposte alle singole censure. Solo in piccola parte il Tribunale ha emesso dichiarazioni di incostituzionalità, mentre in misura molto maggiore ha utilizzato decisioni interpretative di rigetto, con una sorprendente varietà di formule nelle quali tuttavia, come sottolineato anche dai giudici dissenzienti, lo strumento dell'interpretazione conforme è stato piegato spesso oltre il limite testuale delle disposizioni⁵². In tal modo, i giudici hanno bensì

⁴⁹ V. rispettivamente J. PÉREZ ROYO, *La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del estado autonómico*, in *Rev. cat. der. publ.* 2011, 121 ss.; E. FOSSAS ESPALADER, *El control de constitucionalidad de los estatutos de autonomía*, in *Rev. cat. der. pub.*, 2011, 1 ss.

⁵⁰ Cfr., da angolature diverse e tra gli altri, E. ALBERTÍ ROVIRA, *La sentencia 31/2010: valoración general de su impacto sobre el estatuto y el estado de las autonomías*, in *Rev. cat. der. publ.*, 2010, 16 ss.; J. GARCÍA ROCA, *El intérprete supremo de la constitución abierta y la función bilateral de los estatutos: o la insostenible levedad del poder de reforma constitucional*, in *Rev. cat. der. publ.*, 2011, 91-93. Difende l'approccio del TCE T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *El Tribunal constitucional en defensa de la constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010 sobre el estatuto de Cataluña*, in *Rev. esp. der. const.*, 2010, 287 ss.

⁵¹ Cfr. soprattutto STC 247/2007, del 12 dicembre 2007, sullo statuto valenziano. Sul punto cfr. J. M^a CASTELLÀ ANDREU, *La sentencia del Tribunal constitucional 31/2010*, cit., 20-21; J.A. MONTILLA MARTOS, *Reforma federal y estatutos de segunda generación*, cit., 35 ss.; M. IACOMETTI, *La sentenza n. 31 del 2010 sullo statuto catalano: dal blindaje competencial al blindaje del Tribunal constitucional?*, in *DPCE*, 2011, 37 ss.

⁵² Sul tema v. F.J. DÍAZ REVORIO, *La tipología de los pronunciamientos en la STC 31/2010. Sus efectos sobre el estatuto catalán y otras normas del ordenamiento vigente*, in *Rev.*

trovato un punto di equilibrio tra la salvezza delle norme impugnate e la loro rimozione, ma lo hanno fatto privando lo statuto dei suoi caratteri peculiari, compresi quelli che promuovono una definizione in senso plurinazionale e asimmetrico dello stato autonomico. In questa prospettiva il TCE ha ritenuto che il preambolo, con i suoi riferimenti al popolo e alla nazione catalana all'interno dell'unità dello stato spagnolo, dovesse essere assoggettato a controllo e privato di qualsiasi significato interpretativo; ha escluso che i diritti storici potessero assurgere a fondamento dell'autogoverno; ha negato che il catalano potesse assumere i caratteri di una lingua preferenziale; ha declassato il catalogo dei diritti; ha disconosciuto lo sforzo di definire e precisare le competenze della comunità autonoma rispetto allo stato; ha negato il principio di rivedere la redistribuzione delle risorse in materia fiscale e finanziaria; ha depotenziato gli interventi volti ad assicurare alla Catalogna una partecipazione alla formazione di alcuni organi costituzionali (TCE e *Consejo general del poder judicial*) e ad istituzionalizzare alcune sedi di relazioni bilaterali con lo stato. È del resto indubbio che, su alcuni di questi aspetti, la costituzione ponga limiti ben precisi (penso, ad esempio, al bilinguismo ufficiale paritario e alle riserve di legge organica sull'organizzazione del potere giudiziario e sul finanziamento delle comunità autonome). Quello che tuttavia colpisce, nella sentenza del Tribunale, è la circolarità dell'argomentazione e la rigidità con cui i giudici costituzionali hanno concepito il proprio ruolo: in maniera iterativa essi hanno insistito infatti sull'indissolubile unità della nazione spagnola, senza problematizzare adeguatamente il rapporto con le *nacionalidades*, e sull'autocomprensione del Tribunale come «interprete supremo della costituzione» che vigila affinché venga mantenuto non solo il rispetto della distinzione tra potere costituente e poteri costituiti, ma anche una stretta osservanza della dottrina del tribunale stesso. Secondo il TCE la ridefinizione del modello dello stato spagnolo, per quanto flessibile e aperto, non può che passare per la riforma costituzionale. E, tuttavia, in assenza di questa, esso stesso si è ritagliato un ruolo di primo piano come *poder constituyente prorrogado o sobrevenido*, qualifica che, coerentemente con questa impostazione, è stata invece recisamente

cat. der. publ., 2011, 53 ss.; R. IBRIDO, *Il rebus dell'interpretazione conforme alla luce della recente sentenza sullo statuto catalano*, in *DPCE*, 2011, 54 ss. Cfr. altresì i *votos particulares* dei giudici V. Conde Martín, J. Delgado Barrio, J. Rodríguez-Zapata Pérez e R. Rodríguez Arribas.

negata agli statuti (i quali per la verità non l'avevano nemmeno reclamata in questi termini)⁵³.

5. L'inasprimento del conflitto costituzionale e la falsa contrapposizione tra legittimazione democratica e legalità costituzionale

La sentenza sullo statuto catalano ha avuto l'effetto di accrescere le tensioni e il reciproco arroccamento tra le due parti, lungo un percorso costellato da elezioni autonome anticipate, nette prese di posizione del Parlamento catalano e della *Generalitat*, inerzia del Governo spagnolo e dirottamento verso il *Tribunal constitucional* delle questioni più problematiche, fino ad arrivare allo svolgimento del controverso referendum popolare del 1 ottobre 2017, alla dichiarazione di indipendenza, all'applicazione dell'art. 155 CE e alla formazione di un nuovo governo catalano quando numerosi esponenti della classe dirigente locale, compreso l'ex Presidente della *Generalitat* Carles Puigdemont, erano in carcere o fuggiti all'estero. Si tratta di una rocambolesca serie di eventi difficile da ricondurre a un quadro unitario e razionale, con timide aperture al dialogo presto superate da forzate accelerazioni, in cui spesso la buona fede e la leale cooperazione tra le parti sono venute meno⁵⁴. È

⁵³ STC 31/2010, cit., FJ 57. Per alcuni rilievi critici v. M. A. APARICIO PÉREZ, *Alguna consideración sobre la sentencia 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal constitucional*, in *Rev. cat. der. publ.*, 2010, 23 ss.; C. VIVER PI-SUNYER, *El Tribunal constitucional, ¿"Siempre solo ... e indiscutible"?* La función constitucional de los estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010, in *Rev. esp. der. const.*, 2011, 319 ss.; più in sintonia con il TCE J. GARCÍA ROCA, *El intérprete supremo de la constitución abierta*, cit., 102 ss.

⁵⁴ Oltre ai contributi che verranno richiamati nelle note seguenti v., da diverse angolature, le ricostruzioni generali di E. ROIG I MOLES, *Proces sobiranista i Tribunal constitucional. Anàlisi d'un impacte recíproc*, in *Rev. cat. dret public*, 2017, 34 ss.; A. BAYONA ROCAMORA, *El futur polític de Catalunya: el paper del Parlament*, ivi, 1 ss. (consultabili anche in lingua inglese); A. MARTÍN DE LA VEGA, *El Tribunal constitucional y el proceso de secesion en Cataluña*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte*, Torino, Giappichelli, 2017, 291 ss.; J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2016, 561 ss.; ID., *The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, in *DPCE*, 2015, 429 ss.; A. BAR CENDÓN, *El Proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2016, 187 ss.; A GALÁN GALÁN, *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 885 ss.; G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla Repubblica immaginaria*, cit.,

chiaro che, nel momento in cui da parte catalana si è imboccata non senza provocazioni la strada unilaterale è svanita la possibilità di risolvere il conflitto su base negoziata. Probabilmente la radicalizzazione dello scontro è stata favorita dall'atteggiamento di maggiore intransigenza verso le istanze catalane degli esecutivi del *Partido popular* guidati da Mariano Rajoy (un governo monopartitico di maggioranza nel 2011 e uno di minoranza nel 2016). Si è così fatta strada l'idea di una contrapposizione tra due ordini normativi, legittimati rispettivamente dal popolo catalano e da quello spagnolo, entrambi titolari di sovranità, dei quali il primo rivendicava una maggiore aderenza al principio democratico rimproverando al secondo una ostinata e ottusa difesa della legalità costituzionale. In tal modo si è alimentata un'antinomia – quella tra legittimità e legalità – centrale nell'opera di Carl Schmitt e per la quale l'autore prospettava una soluzione decisionistica⁵⁵, un'antinomia che però è stata dissolta nelle democrazie costituzionali contemporanee. Tutto il dibattito ha ruotato intorno ai meccanismi procedurali della manifestazione della volontà popolare (il tema del *derecho a decidir*), accantonando gli argomenti materiali legati a una eventuale separazione della Catalogna dal resto della Spagna. Proverò qui di seguito a delineare i passaggi più significativi di questo incidentato tragitto, lasciando per il paragrafo conclusivo alcune considerazioni relative alle modalità di una sua possibile ricomposizione.

Occorre anzitutto avere chiaro il quadro socio-politico catalano. Dovendo far fronte alla profonda crisi economica degli ultimi anni, lo stato spagnolo ha adottato a partire dal 2010 una serie di misure volte ad assicurare la stabilità di bilancio (art. 135 CE) e la riduzione della spesa pubblica, che hanno compresso notevolmente l'autonomia finanziaria, legislativa e amministrativa delle comunità autonome, colpendo soprattutto le funzioni legate alle prestazioni dello stato sociale. Si è trattato di una reazione che, per la prima volta dall'approvazione della costitu-

137 ss.; L. CAPPUCCIO, G. FERRAIUOLO (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *federalismi.it*, 22/2014; S. RAGONE, *Catalonia's Recent Strive for Independence. A Legal Approach*, in Z. Kántor (ed.), *Autonomies in Europe*, Budapest, l'Harmattan, 2014, 69 ss.

⁵⁵ Cfr. C. SCHMITT, *Legitimität und Legitimität*, Berlin, Duncker & Humblot, 1932, spec. 57 ss. Per una lettura dell'antitesi tra legalità e legittimità come chiave di volta dell'intera opera schmittiana v. H. HOFMANN, *Legitimität contro legalità. La filosofia politica di Carl Schmitt*, ed. orig. *Legitimität gegen Legalität. Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts* (1964, 1992), tr. it. a cura di R. Miccù, Napoli, ESI, 1999.

zione del 1978, ha invertito la tendenza tesa a rafforzare il polo dell'autonomia rispetto a quello della unità e che, agli occhi dei cittadini catalani, è sembrata gravare eccessivamente sulle loro risorse economiche. Falliti i tentativi di introdurre in Catalogna un "patto fiscale" simile a quello adottato per i Paesi Baschi, sul territorio si sono svolte grandi manifestazioni di protesta che hanno coinvolto numerose associazioni e gruppi della società civile, abilmente guidati da alcune élites culturali, sociali e politiche locali. In questo torno di anni si è assistito inoltre a una rivisitazione del dibattito storiografico sul tema della nazionalità catalana e sono aumentate le ricostruzioni secondo cui essa non è tanto un'entità specifica ma pur sempre legata e integrata al resto della Spagna, quanto piuttosto un corpo a sé stante, contrapposto allo stato spagnolo e finanche oppresso da quest'ultimo. Nel sistema dei partiti, la novità più significativa è stato il deciso mutamento di rotta sperimentato, a partire dal congresso del 2012, da *Convergència democràtica de Catalunya* (CDC), il partito di centro-destra più consistente all'interno della federazione di CiU, che ha abbracciato infine l'opzione indipendentista⁵⁶.

Nel novembre del 2012 si sono tenute elezioni anticipate, in seguito alle quali si è stretta un'intesa tra i due partiti tradizionali del catalanismo politico, CiU e ERC, che hanno concluso un *Acord per a transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya*, sulla condivisione di obiettivi comuni inerenti alla stabilità dell'esecutivo e alla transizione verso una diversa organizzazione costituzionale della nazionalità catalana. Le nuove convergenze partitiche si spiegano con un riassetto del sistema politico dopo la recessione economica, riassetto che ha visto a livello nazionale il consolidamento di formazioni come *Podemos* e *Ciudadanos* (quest'ultimo nato peraltro in Catalogna), orientate rispettivamente verso la sinistra radicale (poi il centro-sinistra) e il centro-destra. Esse hanno eroso le posizioni dei due grandi partiti (PP e PSOE) e scosso i vecchi equilibri tra questi ultimi e i partiti "cerniera" nazionalisti basco e catalano⁵⁷. A livello regionale,

⁵⁶ Su questi aspetti v. ampiamente J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, cit., 185 ss., 236 ss. Cfr. altresì J.M. CASTELLÀ ANDREU, *The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, cit., 429-433. Sul sistema partitico v. anche S. CECCANTI, *Nessun futuro se non viene meno la memoria*, in *Forum DPCE on-line* (16 ottobre 2017).

⁵⁷ Cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y las crisis económica)*, in *DPCE*, 2015, 761 ss.

si sono ingrossate le fila di un blocco sovranista e indipendentista ma fortemente disomogeneo al proprio interno. Si è detto della virata in questo senso di *Convergència*: negli anni successivi, essa si sarebbe accentuata a causa dagli scandali che hanno coinvolto il fondatore Jordi Pujol, i quali hanno spinto CDC a rincorrere ERC sul fronte delle rivendicazioni separatiste. ERC è rimasta la formazione più antica della sinistra indipendentista e ad essa si è affiancata *Candidatura d'Unitat Popular* (CUP), un partito anti-capitalista fortemente connotato dal punto di vista ideologico, che ha raccolto una parte di voti in uscita da ERC⁵⁸.

L'Acord può considerarsi l'avvio del *procés sobiranista* catalano, caratterizzato da un serrato *full de ruta* (road map): il primo atto di questo processo è stata la risoluzione 5/X del 23 gennaio 2013, contenente la *Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*, alla cui approvazione è seguita un'impugnazione del Governo centrale dinanzi al TCE, secondo uno schema che si sarebbe ripetuto nei mesi a venire. Sebbene non fosse la prima risoluzione del Parlamento locale a invocare il principio di autodeterminazione o la sovranità del popolo catalano⁵⁹, il nuovo contesto ne ha reso più preoccupanti le implicazioni. Con la sentenza n. 42/2014, il *Tribunal constitucional* ha percorso una via mediana, offrendo il riconoscimento più ampio – se confrontato con il contenuto della giurisprudenza sia antecedente che successiva – alle istanze catalane⁶⁰. Da un punto di vista processuale, la

⁵⁸ Cfr. rispettivamente G. FERRAIUOLO, *La via catalana. Vicende dello stato plurinazionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, 18/2013, 4 ss.; S. CECCANTI, *Nessun futuro se non viene meno la memoria*, cit.; ID., *Catalogna e Spagna al momento senza uscita*, in *DPCE on-line*, 4/2017, 825 ss.; A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio-costituzionale.it* 3/2017, 8-9.

⁵⁹ A partire dalla res. 98/III, del 12 dicembre 1989 fino alla res. 742/IX, del 27 dicembre 2012.

⁶⁰ Sulla decisione v. E. FOSSAS ESPADALER, *Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña*, in *Rev. esp. der. const.*, 2014, 273 ss.; J. RIDAO I MARTÍN, *La juridificación del derecho a decidir en España. La STC 42/2014 y el derecho a aspirar a un proceso de cambio político del orden constitucional*, in *Rev. der. pol.*, 2014, 91 ss.; J. VINTRÓ, *El Tribunal constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014*, in *Revista Catalana de Dret Públic blog* (2 aprile 2014); L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla Dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in *Federalismi.it*, 10/2014; R. IBRIDO, *Il "derecho a decidir" e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, 14/2014.

pronuncia si segnala per aver dichiarato ammissibile il ricorso governativo, ancorché il suo oggetto fosse un atto parlamentare di impulso politico. Tale mossa è stata motivata con l'iscrizione alla risoluzione, di per sé non vincolante, di effetti giuridici derivanti dal carattere assertivo della risoluzione stessa e dalle azioni che era idonea a innescare presso gli organi della comunità e la popolazione catalana. Sotto il profilo materiale, i giudici costituzionali hanno per un verso ribadito l'esclusività del popolo spagnolo, inteso nella sua unità, quale titolare della sovranità, ma per l'altro hanno conferito veste giuridica al *derecho a decidir* (in catalano *dret a decidir*), il cui contenuto è per il Tribunale «un'aspirazione politica alla quale può giungersi soltanto attraverso i principi di legittimità democratica, pluralismo e legalità» sanciti in costituzione, in una cornice di «dialogo e cooperazione» tra i diversi poteri politici territoriali⁶¹. Si è aperto così un varco per l'espressione delle ragioni catalane, nella misura in cui è stata ammessa la possibilità di ridiscutere anche radicalmente l'assetto territoriale spagnolo. Tale approccio è stato supportato, nell'argomentazione dei giudici, dall'assenza di limiti materiali alla revisione costituzionale, evocata dal Tribunale attraverso il rifiuto del modello della democrazia militante (ma la questione è discussa in dottrina⁶²). Si è accettato, in altre parole, che nello spazio pubblico venisse introdotto e dibattuto il tema della secessione e che si prendesse contezza della volontà dei cittadini catalani, sempre che tutto ciò avvenisse nel rispetto del principio democratico, dei diritti fondamentali e delle altre direttive costituzionali⁶³. I giudici hanno comunque ribadito che la sede precipua per introdurre modifiche siffatte è la riforma costituzionale, tanto che la breccia così aperta è stata riferita a un'attività preparatoria, dai contorni invero piuttosto indefiniti, nell'ambito dell'esercizio dell'iniziativa della comunità autonoma nel procedimento di revisione di cui all'art. 168 CE⁶⁴. Il riconoscimento del *derecho a decidir* implica dunque per il TCE che, laddove il Parlamento catalano avanzi una proposta di legge costituzionale, in capo alle *Cortes Generales* sia posto un obbligo giuridico di considerare quella proposta

⁶¹ STC 42/0214, FFJJ 3-4.

⁶² Cfr. S. RAGONE, *I controlli giurisdizionali sulle revisioni costituzionali. Profili teorici e comparativi*, Bologna, Bononia University Press, 2011, 36-37.

⁶³ STC 42/2014, FJ 4.

⁶⁴ J.M.^a CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán*, cit., 575.

alla luce del principio di lealtà costituzionale e del dovere di aiuto reciproco tra lo stato e la comunità autonoma⁶⁵. Uno snodo chiave dell'argomentazione del Tribunale costituzionale è rappresentato dalla citazione della pronuncia della Corte Suprema canadese sulla secessione del Québec, richiamata per suffragare la tesi della incostituzionalità di una secessione di tipo unilaterale, ma anche per inquadrare le richieste catalane all'interno di una cornice più articolata di principi costituzionali: il federalismo, la tutela delle minoranze, il *rule of law* e il costituzionalismo. Per converso, se da una provincia canadese giunge una richiesta chiara e univoca di secessione, tale richiesta non può essere ignorata ma deve essere discussa da tutte le componenti della federazione nell'ambito di un negoziato tra le parti. Una decisione in tal senso potrà scaturire solo da una revisione costituzionale, rispetto alla quale la provincia interessata ha il diritto di iniziativa⁶⁶.

Questi passaggi della sentenza 42/2014 offrono dei puntelli utili per approfondire la configurazione del *dret a decidir*, un argomento che ha impegnato i costituzionalisti catalani nell'arco temporale a cavallo della decisione, sulla scorta dell'esperienza appena ricordata del Québec e di quella parimenti rilevante della Scozia⁶⁷. Si tratta di una formula nata all'inizio degli anni duemila, durante la riforma degli statuti, radicatasi nel contesto delle mobilitazioni popolari e poi approdata sul terreno giuridico-costituzionale. Il *dret a decidir* per un verso si discosta ma per

⁶⁵ STC 42/2014, FJ 4.

⁶⁶ Cfr. S. Ct. Canada, *Reference re Secession of Québec*, [1998] 2 SCR 217, su cui v. per tutti T. GROPII, *Concezioni della democrazia e della costituzione nella decisione della Corte Suprema del Canada sulla secessione del Québec*, in *Giur. cost.*, 1998, 3057 ss. Per una lettura meno benevola del ricorso all'argomento comparativo nella STC 42/2014 v. E. FOSSAS ESPADALER, *Interpretar la política*, cit., 287-289.

⁶⁷ Cfr., tra gli altri, M. BARCELÓ, M. CORRETJA, A. GONZÁLEZ BONDIA, J. LÓPEZ, J.M. VILAJOSANA, *El derecho a decidir. Teoría y practica de un nuevo derecho*, Barcelona, Atelier, 2015; L. CAPPUCIO, M. CORRETJA (eds.), *El derecho a decidir. Un diálogo italo-catalán*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2014. Sulle esperienze quebecchese e scozzese la bibliografia è ormai vastissima. Oltre alle opere monografiche e collettanee dedicate al tema della secessione (*infra*, nn. 70, 72) mi limito a richiamare A. G. GAGNON (dir.), *D'un referendum à l'autre: le Québec face à son destin*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2008; A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016; I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, parte I, pp. 71 ss.; G. MARTINICO, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: Three Case Studies*, in *Rev. gen. der. publ. comp.*, 2017, 1 ss.; F. BÉRARD, S. BEULAC, *The Law of Independence: Québec, Montenegro, Kosovo, Scotland, Catalonia*, Toronto, Lexis Nexis, 2017.

l'altro si avvicina al diritto all'autodeterminazione: la distinzione deriva da una presa d'atto della difficoltà di invocare il diritto all'autodeterminazione da parte di comunità territoriali, come quella catalana, che vivono all'interno di democrazie pluraliste, senza che si diano i presupposti fissati dal diritto internazionale per il suo esercizio⁶⁸. La somiglianza attiene all'ambiguità evidenziata più in alto, per cui l'opzione della secessione è contemplata accanto ad altre e meno traumatiche soluzioni di accomodamento territoriale, ma mentre in precedenza l'equivalenza era dovuta alla sovrapposizione di autodeterminazione interna e autodeterminazione esterna, ora essa consegue alla rivendicazione, da parte di una minoranza territorialmente localizzata e quindi permanente, del diritto a innescare un processo democratico del quale non potrebbe escludersi uno dei possibili esiti, e cioè l'indipendenza⁶⁹. Nella discussione sul *dret a decidir*, quindi, non sono tanto le teorie rimediali della secessione a venire in rilievo⁷⁰: le minoranze che invocano il *dret a decidir*, infatti, non sono sottoposte a gravi e persistenti violazioni dei diritti umani – anche se sono state formulate ipotesi inerenti a difetti redistributivi e al disconoscimento dell'autonomia politica che sembrano più vicine ad alcune delle doglianze avanzate dai catalani⁷¹ –, ma possono piuttosto considerarsi oggetto di «discriminazioni di bassa intensità». Più pertinenti appaiono le teorie nazionaliste o ascrittive della secessione, che vedono nella nazione un soggetto politico e morale, da preservare perché capace di assicurare al proprio interno inclusione, so-

⁶⁸ V. *supra*, n. 24.

⁶⁹ J. LÓPEZ, *El derecho a decidir: el principio democrático en el siglo XXI*, in ID. et al., *El derecho a decidir*, cit., 19 ss.; ID., *Del dret a l'autodeterminació al dret a decidir. Un possible canvi de paradigma en la reivindicació dels drets de les nacions sense estat*, in *Quaderns de Recerca. Unescoat*, 4/2011 (anche in lingua inglese).

⁷⁰ A. BUCHANAN, *Secession. The Legitimacy of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Québec*, Boulder, Westview Press, 1991; ID., *Justice, Legitimacy and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

⁷¹ Una grave e persistente discriminazione nella distribuzione delle risorse pubbliche a danno di una regione, la violazione ingiustificata degli accordi su cui si regge un regime autonomico e il rifiuto ingiustificato e persistente di negoziare status adeguati di autonomia all'interno degli stati. Cfr. J. LÓPEZ, *El derecho a decidir*, cit., 28-30. Sulle motivazioni economiche in favore del *derecho a decidir* v. M. CORRETJA, *El derecho a decidir en clave económica*, in Ead., L. CAPPUCCIO (eds.), *El derecho a decidir*, cit., 203 ss.

lidarietà e giustizia, e quelle democratiche o associative, fondate sul diritto dei cittadini di associarsi politicamente su base consensuale⁷². A queste ultime, in particolare, è sottesa una «radicalità democratica» che mira a far esprimere e a far realizzare la volontà della maggioranza della popolazione residente sul territorio, considerata come un *demos* parziale. Qualora tale maggioranza sia favorevole all'indipendenza, il *dret a decidir* non giustifica una secessione unilaterale immediata ma richiede una negoziazione accettata in buona fede dalle istituzioni statali. Da questo punto di vista, tale “diritto” impone un bilanciamento tra il principio democratico e quello di indissolubile unità della nazione, concepiti in termini non assoluti ma evolutivi. E, tuttavia, se lo stato centrale non si mostrasse disponibile a una negoziazione siffatta, o se esso dovesse offrire come unica via percorribile quella della revisione costituzionale – che comporta una perpetua diluizione della maggioranza territoriale in quella più ampia del popolo spagnolo – non sarebbe esclusa la via della separazione⁷³. Se, dal punto di vista oggettivo, il

⁷² V. rispettivamente, per le prime, A. MARGALIT, J. RAZ, *National Self-Determination*, in *J. Phil.*, 1990, 439 ss.; e, per le seconde, H. BERAN, *A Liberal Theory of Secession*, in *Political Studies*, 1984, 21 ss.; C. H. WELLMANN, *A Theory of Secession: the Case for Political Self-Determination*, New York, Cambridge University Press 2005. Per una più ampia disamina delle teorie e dei problemi costituzionali legati alla secessione rimando a C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, il Mulino, 2005; F. DIETRICH, *Sezession und Demokratie*, Berlin, de Gruyter, 2010; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, Giuffrè, 2002, 193 ss.; EAD., *Rethinking the Boundaries of Democratic Secession: Liberalism, Nationalism, and the Right of Minorities to Self-Determination*, in *ICon*, 2008, 553 ss.; C. DE FIORES, *Secessione e costituzionalismo. Alle origini di un dibattito ancora attuale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 999 ss.; ID., D. PETROSINO, *Secessione*, con introduz. di A. Cantaro, Roma, Ediesse, 1996; D.E. TOSI, *Secessione e costituzione tra prassi e teoria*, Napoli, Jovene, 2007; G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione. Un itinerario*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016. V. altresì il fascicolo n. 2/2015 di *DPCE*, con contributi di P. DUMBERRY, N. DUPONT, P. MARTINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU, M.C. ERITJA, C. DE STEFANO e l'Introduzione di A. MASTROMARINO e X. PONS RAFOLS, e il fascicolo n. 3/2014 di *Percorsi costituzionali*, con contributi, tra gli altri, di S. MANCINI, A. MASTROMARINO, U. HAIDER-QUERCIA, E. FERIOLI, V. PIERGIGLI, I. RUGGIU, J.F. GAUDREAU-DESBIENS, M. DUNNE e J.M. CASTELLÀ ANDREU e l'editoriale di T.E. FROSINI, *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, 605 ss. (anche in *Rivista Aic* 1/2015).

⁷³ J. LÓPEZ, *El derecho a decidir*, cit., 30, 32, 35; M. BARCELÓ, *Reconocimiento y construcción del derecho a decidir en el sistema constitucional español*, in Ead. et al., *El derecho a decidir*, cit., 106 ss. Sul bilanciamento tra principio democratico e quello di unità v. J. M. VI-LAJOSANA, *Ponderación de principios jurídicos y derecho a decidir*, in Id. et al., *El derecho a decidir*, cit., 76 ss.; Id., *Principi democràtic i justificació constitucional del dret a decidir*, in *REAF*, 2014, 190 ss.

dret a decidir appare come un riflesso del principio democratico (art. 1, comma 1 CE), dal punto di vista soggettivo esso è riferito ai singoli individui ed è concepito come un diritto costituzionale non positivizzato e dunque “nuovo”, benché ancorato a un insieme di diritti costituzionali enumerati: non solo la libertà di espressione (art. 20 CE) e di partecipazione politica (art. 23 CE), ma anche il principio di dignità umana e di autonomia della persona (art. 10, comma 1 CE)⁷⁴. In sintesi, esso è inteso come un

diritto individuale di esercizio collettivo dei membri di una comunità territorialmente localizzata e democraticamente organizzata che permette di esprimere e realizzare mediante un procedimento democratico la volontà di ridefinire lo status politico e la cornice istituzionale fondamentale della comunità, inclusa la possibilità di costituire uno stato indipendente⁷⁵.

Un aspetto centrale del *dret a decidir* riguarda il protocollo operativo che lo attua, ossia il modo in cui i cittadini catalani possono manifestare la propria volontà in ordine al futuro della comunità politica. L’istituto cui subito si guarda è il referendum, per l’immediato consenso popolare che esso è suscettibile di veicolare, e tuttavia proprio intorno a esso si è sviluppata una contesa particolarmente serrata, visto il carattere «eccezionali[e]» riservato agli istituti di democrazia diretta nella costituzione spagnola e la loro necessaria complementarietà rispetto a quelli della democrazia rappresentativa⁷⁶. La costituzione prevede infatti un referendum consultivo, indetto dal Re su proposta del Presidente del Governo, «su decisioni politiche di speciale importanza» (art. 92 CE), e al contempo sancisce un controllo statale, nella forma dell’autorizzazione, sulla convocazione di consultazioni referendarie regionali (art. 149, comma 1 n. 32 CE). Altri referendum sono contemplati nell’ambito dei

⁷⁴ Ivi, 199 ss.; ID., *Ponderación de principios jurídicos y derecho a decidir*, cit., 84 ss.; M. BARCELÓ, *Reconocimiento y construcción del derecho a decidir en el sistema constitucional español*, cit., 98 ss.

⁷⁵ J. LÓPEZ, *El derecho a decidir*, cit., 33; M. BARCELÓ, *Reconocimiento y construcción del derecho a decidir en el sistema constitucional español*, cit., 106 ss.

⁷⁶ STC 115/1995, FJ 3. Non ritiene esatto parlare di “democrazia diretta” a proposito del referendum, ritenuto invece un istituto (il più rilevante) della democrazia partecipativa M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, Bologna, Zanichelli, 2005, 1 ss., ed ivi un inquadramento del «(sotto)modello rappresentativo-referendario». In Spagna, il TCE insiste comunque sulla distinzione dogmatica tra democrazia diretta e democrazia partecipativa, distinzione che risulta decisiva proprio nel caso delle consultazioni catalane.

procedimenti di revisione costituzionale (art. 167, comma 3 e 168, comma 3 CE), di avvio del processo autonomico e di approvazione e modifica degli statuti territoriali (art. 151, commi 1 e 2 e 152, comma 2 CE). I rispettivi presupposti e le concrete modalità di svolgimento sono disciplinati, conformemente alle riserve di cui agli art. 92, comma 3 e 81, comma 1 CE, dalla *ley organica 2/1980 sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum* (LORMR), approvata frettolosamente per consentire l'adozione dello statuto andaluso ma presto ritenuta deficitaria, anche perché non contempla referendum territoriali diversi da quelli relativi all'adozione e alle modifiche dello statuto⁷⁷. Per porre rimedio a tali carenze i nuovi statuti delle comunità autonome hanno introdotto diverse forme di democrazia partecipativa. In questa cornice va visto anche l'art. 122 dello statuto catalano, in base al quale alla *Generalitat* spetta la disciplina di «inchieste, udienze pubbliche, fori di partecipazione e qualsiasi altro strumento di consultazione popolare (*consulta popular*)», salva la summenzionata competenza statale all'autorizzazione di consultazioni referendarie, competenza interpretata estensivamente dal TCE, che vi ha ricompreso anche la loro «istituzione e [...] regolazione»⁷⁸.

Dinanzi a tale quadro normativo, il *Consell Assessor per a la trasiició nacional*, istituito nel 2013 dalla *Generalitat* come organo ausiliario, ha prospettato cinque possibili vie per dar voce alla volontà dei cittadini catalani: l'indizione di un referendum statale ex art. 92 CE; la delega alla Catalogna del potere di indire il referendum ai sensi dell'art. 150, comma 2 CE; lo svolgimento di una consultazione popolare referendaria, secondo quanto previsto dalla *lleis* catalana n. 4/2010; lo svolgimento di una consultazione popolare non referendaria ai sensi di un progetto di legge in discussione e che sarebbe diventato la *lleis* n. 10/2014; la revisione costituzionale⁷⁹. Data l'improbabilità di un suc-

⁷⁷ E. MARTÍN, *Notas sobre el referéndum autonómico en España*, in L. CAPPUCIO, M. CORRETTA (ed.), *El derecho a decidir*, cit., 77 ss.; J. RIDAO I MARTÍN, *La juridificación del derecho a decidir en España*, cit., 111 ss. Sui referendum costituzionali territoriali v. anche J.M.^a CASTELLÀ ANDREU, *Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña*, in E. ÁLVAREZ CONDE, C. SOUTO GALVÁN (dir.), *El estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Madrid, IDP, Universidad Rey Juan Carlos, 2013, 179 ss.

⁷⁸ STC 31/2010, FJ 69.

⁷⁹ Consell Assessor per a la trasiició nacional, *Informe número 1. La consulta sobre el futur polític de Catalunya*, del 25 luglio 2013, in *Ara.cat*, 47 ss., su cui v., per tutti, L. CAPPUCIO,

cesso della prima e della terza ipotesi, che richiedevano un'autorizzazione statale (la prima opzione avrebbe inoltre dovuto coinvolgere «tutti i cittadini» spagnoli), e data la difficoltà per ragioni numeriche di ricorrere alla quinta, che semmai appariva come l'approdo conclusivo, è soprattutto sulla seconda e sulla quarta opzione che si è concentrata l'attenzione. Entrambe le leggi catalane appena menzionate, peraltro, sono state impugnate dal Governo di Madrid dinanzi al *Tribunal constitucional* e sono state dichiarate incostituzionali⁸⁰. La delega della facoltà di convocare il referendum appariva come una soluzione simile a quella praticata nel caso scozzese, dove il Parlamento di Westminster aveva autorizzato un *Order in Council* del Gabinetto in cui attraverso una modifica dello *Scotland Act* si abilitava il Parlamento di Edimburgo a indire il referendum sull'indipendenza⁸¹. Alcuni autori hanno ritenuto che il trasferimento della facoltà di convocazione incorresse nel limite della incompatibilità con la delega «per [...] natura» (art. 150, comma 2), nella misura in cui il referendum sul futuro politico della Catalogna avrebbe intaccato i principi di unità e sovranità nazionale. Altri invece hanno sostenuto la legittimità di un trasferimento siffatto, dati l'ampio margine della valutazione politica ad esso sottesa, il carattere consultivo del referendum e un'interpretazione restrittiva della giurisprudenza costituzionale⁸². In ogni caso la richiesta di delega, inoltrata dal Parlamento catalano al *Congreso de los Diputados* all'inizio del 2014, è stata rigettata con ampia maggioranza⁸³.

Introduzione: la lunga e accidentata marcia della Catalogna verso una consultazione popolare sull'indipendenza, in *Federalismi.it*, 22/2014.

⁸⁰ Cfr. rispettivamente STC 51/2017, sulla *Ilei* n. 4/2010 e STC 31/2015 sulla *Ilei* n. 10/2014.

⁸¹ Per alcuni riferimenti bibliografici cfr. *supra*, n. 67, ma anche *infra*, nn. 82 e 90.

⁸² J. A. MONTILLA, *La via del artículo 150.2 para la convocatoria del referendum sobre el futuro político de Cataluña*, in *RCDP Blog* (17 febbraio 2014); X. ARBÓS, *Els límits naturals i els artificials de l'article 150.2 CE*, ivi (17 febbraio 2014). Per una sintesi delle diverse posizioni v. J. RIDAO I MARTÍN, *La juridificación del derecho a decidir en España*, cit., 118-120; A. ROMANO, *The Reconceptualization of the Constituent Power in Independence Processes: Problems and Perspectives in the Light of the Catalan Experience*, i.c.s. in *REAF*, 2018, par. 5.

⁸³ Il Parlamento catalano si è fatto promotore della presentazione al *Congreso* di una proposta di legge organica di delega alla *Generalitat* catalana della competenza per autorizzare, convocare e celebrare un referendum sul futuro politico della Catalogna, in cui si mostrava piuttosto un'attitudine dialogante con le istituzioni statali (cfr. res. 479/X, del 16 gennaio 2014). La proposta è stata rigettata l'8 aprile 2014 con una maggioranza di 299 voti a 47 (i voti favorevoli provenivano dai partiti catalanisti CiU, ICV e ERC, mentre il PSC e i deputati catalani del PP hanno votato contro): cfr. tra gli altri J.M.^a CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán*, cit., n. 6 p. 564.

L'azione delle forze nazionaliste è stata quindi incanalata verso una *consulta popular* non referendaria, prevista appositamente dalla *lleis* n. 10/2014 e convocata per il 9 novembre del 2014. Il Governo del *Partido pupular* ha interposto ricorsi di incostituzionalità sia contro la legge che contro decreto di convocazione, sia – dopo lo svolgimento della consultazione nelle forme di una partecipazione popolare informale – contro gli atti materiali che la hanno resa possibile. Tali ricorsi sono stati accolti dal TCE, dopo la sospensione degli atti impugnati, con le sentenze nn. 31, 32 e 138 del 2015 che, ribadendo la *doctrina* sulla distinzione e non sovrapposibilità tra sovranità e autonomia, potere costituente e potere costituito, consultazioni referendarie e non referendarie⁸⁴, hanno progressivamente chiuso gli spiragli aperti con la pronuncia n. 42/2014. In particolare, per quanto attiene al tema del referendum, i giudici costituzionali hanno riaffermato la netta differenza tra la *consulta popular* di carattere referendario e quella di carattere non referendario, da valutarsi non alla luce del *nomen iuris* ma della sua specifica disciplina. Ne consegue che se la legge contempla la convocazione di una parte del corpo elettorale su questioni di carattere generale attraverso procedimenti amministrativi e con rimedi giurisdizionali analoghi a quelli previsti per le elezioni, la consulta ha carattere politico, dovendo considerarsi protetta dall'art. 23, comma 1 CE. Si tratta quindi di un referendum vero e proprio, collocato nello spettro concettuale della democrazia diretta. Diversamente, se i cittadini sono chiamati a manifestare la propria volontà non *uti cives*, ma *uti singoli* o *uti socii*, nel senso che si esprimono in quanto individui o membri di cerchie sociali differenziate, su questioni particolari e attraverso procedimenti e garanzie non assimilabili a quelle elettorali, si rientra nell'ambito delle consulte non referendarie e della democrazia partecipativa, riconducibile non all'art. 23 ma all'art. 9, comma 2 CE, che tutela l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale e

⁸⁴ Cfr. STC 4/1981, 6/1981, 76/1988, 119/1995, 247/2007, e soprattutto 103/2008, sulla legge basca relativa all'apertura di un processo di negoziazione volto al raggiungimento della pace e alla normalizzazione politica. Su tale *doctrina* del Tribunale costituzionale v. A. BAR CENDÓN, *El Proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial*, cit., 199 ss.; L. CAPPUCCIO, *Los modelos de articulación territorial de los poderes públicos. Reconstrucciones (teóricas) y tendencias (concretas) en la jurisprudencia de los jueces constitucionales. El caso del Tribunal constitucional español*, in G. FERRAIUOLO, J. CAGIAO Y CONDE (coords.), *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*, Madrid, Catarata, 2016, 97 ss.

sociale del paese⁸⁵. Queste asserzioni del *Tribunal constitucional*, peraltro, hanno fatto seguito al *dictamen* n. 19/2014 del *Consell de garanties estatutàries* catalano, in cui era prevalsa la tesi del carattere non referendario dello strumento di partecipazione previsto dalla *llei* 10/2014, in quanto volto a conoscere l'opinione dei cittadini su questioni politicamente rilevanti ed espressione dei poteri di auto-organizzazione delle istituzioni catalane di cui all'art. 122 dello statuto, con una interpretazione dell'art. 29 di quest'ultimo più ampia rispetto a quella tradizionale dell'art. 23 CE. Alcuni consiglieri, però, avevano sostenuto – secondo la linea che sarebbe stata poi adottata dal TCE – che quella consultazione fosse in realtà un referendum occulto e che contrastasse con la giurisprudenza costituzionale consolidata⁸⁶. La nuova classificazione della *consulta* catalana come un effettivo referendum comporta la sua attrazione nell'ambito della competenza statale ai sensi dell'art. 149, comma 1 n. 32, l'inosservanza della riserva di legge organica e dunque la sua incostituzionalità. Al vizio di incompetenza si aggiunge la considerazione, più marcata nella sentenza n. 138/2015, circa l'impossibilità di assumere come oggetto della consulta una materia – quella dell'eventuale indipendenza di un territorio – sottratta alla disposizione delle comunità autonome (ma anche di un organo statale) e riservata semmai al legislatore costituzionale⁸⁷. Ciò ha fatto concludere ad alcuni autori che su questo tema sarebbe precluso anche un referendum statale indetto ai sensi dell'art. 92 CE, poiché l'argomento del TCE è incentrato anzitutto sulla salvaguardia della tipizzazione del procedimento di revisione⁸⁸.

L'assidua ricerca, da parte delle forze indipendentiste catalane, di una via legale per svolgere il referendum mostra come queste si siano mosse, almeno in una prima fase, in parte dentro e in parte fuori l'ordine costituito. Il problema di fondo è che lo svolgimento a livello territoriale di un referendum costituzionale con il possibile esito della secessione «può diventare il centro di una intensa battaglia sull'autentica ascrizione della sovranità costituzionale» in una duplice direzione: la ridefi-

⁸⁵ Cfr. STC 115/1995, FJ 6; 103/2008, FJ 2; 31/10, FJ 69; 31/2015, FFJJ 4-5, 7-8.

⁸⁶ *Consell de garanties estatutàries*, *dictamen* 19/0214, con voti particolari di P. Jover Presa, E. Aja, M. Carrillo, C. Jaume Fernández

⁸⁷ STC 31/2015, FJ 6; 138/2015, FJ 3, ma già STC 103/2008, FJ 4.

⁸⁸ Tra gli altri, J.M.^a CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán*, cit., 385-387.

nizione in senso plurale del concetto di popolo, attraverso l'atto costitutivo referendario, e la contestazione della legittimità di una costituzione che avrebbe rinnegato quella pluralità originaria. La mobilitazione della cittadinanza catalana è stata quindi avviata dalla maggioranza politica e dalle élites locali nella convinzione di attingere a una legittimità più profonda, derivante dalla diversità dei *demoi* che avrebbero dato vita alla costituzione. È chiaro che una logica siffatta accetta e anzi perfino cerca la rottura della legalità costituzionale⁸⁹. Ciò spiega come, pur essendosi tentata una via legale, alla fine non ci si sia tirati indietro dal percorrere quella illegale.

Occorre peraltro rilevare come l'esistenza di una disciplina costituzionale restrittiva dell'istituto referendario abbia reso nel caso catalano più evidente la violazione dei parametri normativi. Nelle esperienze anglosassoni quebecchese e scozzese, una disciplina siffatta è assente e il regime costituzionale è invece permissivo: ciò lascia un certo margine di intervento alle maggioranze parlamentari e ai governi, nazionali e locali, per l'introduzione delle consultazioni popolari. È inoltre significativo che nessuno dei referendum ideati dal Parlamento catalano abbia previsto, per una questione così traumatica come la secessione di un territorio, il raggiungimento di maggioranze qualificate o la necessità di ripetere la deliberazione popolare dopo un arco di tempo determinato, al fine di comprovare l'esistenza di una volontà stabile e consistente, diversamente da quanto richiesto dallo stesso statuto catalano per la propria revisione e da quanto delineato dalla *clarity doctrine* canadese. Ma non si è nemmeno fissata una disciplina sulla comunicazione politica e la *par condicio*, come invece è avvenuto nel caso scozzese. Dal punto di vista dell'ordinamento spagnolo e del *Tribunal constitucional*, la difesa della legalità (costituzionale e ordinaria) è dunque una difesa non solo della forma ma anche della sostanza, e cioè della libertà e dell'eguaglianza del voto e della legittimazione politica derivante dagli istituti della democrazia rappresentativa, nonché dal puntuale collegamento di questi con gli istituti della democrazia diretta e partecipativa⁹⁰.

⁸⁹ S. TIERNEY, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 74-75, 130, 137 ss.; v. anche A. ROMANO, *The Reconceptualization of Constituent Power in Independence Processes: Problems and Perspectives in the Light of the Catalan Experience*, in *REAF*, 2018, i.c.s., par. 2.2.

⁹⁰ Cfr., con diverse sfumature, J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, cit., 263 ss.; A. LÓPEZ BASAGUREN, *Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El procés a la luz de la experiencia comparada*, in *Teoría y realidad constitucional*,

È stato infine puntualmente osservato come nelle decisioni del TCE da ultimo richiamate il modello di riferimento non sia stato più quello sviluppato dalla Corte Suprema canadese nel parere sulla secessione del Québec, ma piuttosto – anche se in assenza di citazioni esplicite – quello italiano, avendo la nostra Consulta dichiarato illegittimi referendum consultivi regionali incidenti sul procedimento di revisione costituzionale, specie se volti al distacco di una parte del territorio, e avendo essa altresì rifiutato di attribuire alle regioni le qualifiche proprie della sovranità e della rappresentanza politica nazionale⁹¹. La differenza principale tra i due contesti è la più chiara identificazione, nell'esperienza italiana, del principio di unità come limite implicito alla revisione costituzionale (anche se in dottrina alcuni non escludono una secessione in forme legali)⁹² e la distinzione meno netta, in Spagna, tra potere costituente e potere di revisione costituzionale, soprattutto se considerato nella sua forma totale (art. 168 CE), potendo quest'ultima essere letta come una procedimentalizzazione dell'esercizio del potere costituente. La revisione costituzionale è definita dal Tribunale costituzionale come un «potere costituente costituzionalizzato» capace di incidere anche sul «fondamento della identità del titolare unico della sovranità»⁹³.

2016, 171 ss.; F. BILANCIA, *Il “derecho a decidir” catalano nel quadro della democrazia costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 985 ss. Sui regimi permissivi v. S. TIERNEY, *Constitutional Referendums*, cit., 105 ss. Per ulteriori riferimenti comparativi v. *supra*, nn. 67 e 72.

⁹¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 470/1992, 496/2000, 118/2015, ma v. anche sentt. nn. 106 e 306/2002, 365/2007. Sul punto v., tra gli altri, J.A. MONTILLA MARTOS, *El referéndum de secesión en Europa*, in *ReDCE*, n. 26, 2016, par. 3; J.M.^a CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán*, cit., 591; G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 51 ss.; G. MARTINICO, *Identity Conflicts and Secession Before Courts*, cit., 22 ss. Nello stesso senso si è mossa la lapidaria decisione di inammissibilità del *Bundesverfassungsgericht* tedesco rispetto alla richiesta di svolgere un referendum sulla secessione in Baviera: cfr. 2BvR 349/16, del 16 dicembre 2016.

⁹² Cfr. *supra*, n. 72, ed altresì F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, 1025 ss.; M. DELLA MORTE, *Derecho a decidir, representación política, participación ciudadana: un enfoque constitucional*, in L. CAPPUCCIO, M. CORRETTA (ed.), *El derecho a decidir*, cit., 17 ss.

⁹³ Uno spunto è in A. BAR CENDÓN, *El Proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial*, cit., 215. Le citazioni sono riprese da STC 259/2015, FJ 5 e 103/2008, FJ 4. Sulle problematiche legate alla revisione totale v. S. RAGONE, *I controlli giurisdizionali sulle revisioni costituzionali*, cit., 34 ss.; sulla procedimentalizzazione del potere costituente cfr. P. HÄBERLE, *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, v. XXIII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2000.

Interrotta la strada del referendum, le forze politiche e sociali catalane promotrici del *procés sobiranista* hanno deciso di convocare elezioni anticipate, attribuendo loro il significato di una scelta a favore o contro l'indipendenza: le hanno così qualificate come «plebiscitarie», volendo sottolineare il carattere eccezionale di una decisione inerente a una questione politica concreta e fondamentale, utilizzando però un termine dal significato controverso e connotato in molti ordinamenti (meno in quello spagnolo) in senso negativo. Si sono così affiancati termini tra loro non immediatamente compatibili, visto che le elezioni sono legate alla rappresentanza, alla pluralità del soggetto rappresentato e alla capacità di mediazione di gruppi e partiti, mentre il plebiscito è volto all'investitura di una persona o all'assunzione di una decisione sulla base di una volontà popolare omogenea data aprioristicamente. Il plebiscito tende soprattutto a presentarsi come un'attestazione di fiducia e come uno strumento di legittimazione nei confronti di singole figure, forze politiche o organi costituzionali, e tale aspetto non può dirsi del tutto assente né nelle elezioni del 2015 né nei referendum informali svoltisi durante il *procés*⁹⁴.

I partiti favorevoli all'indipendenza si sono dunque presentati in una lista unica, *Junts por el sí*, che ha raccolto le sigle di *Convergència* (che si sarebbe convertita nel *Partido democràta europeo catalán*, PdeCAT) e di ERC, insieme a candidati indipendenti e altri gruppi, lista risultata infine vincitrice. A essa si è affiancata ancora la CUP in ascesa. Sull'altro fronte si sono schierati sia una coalizione tra il ramo catalano di *Podemós* e *ICV-EuA (Catalunya sí que es pot)*, che ha mantenuto una posizione più ambigua ed è stata conseguentemente penalizzata, sia le liste separate di *Ciutadanos*, che è riuscito a catalizzare il voto unionista, sia *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC), divisasi da *Convergència* e rimasta al di sotto della soglia di sbarramento, sia il PP e il PSC, entrambi in calo. *Junts por el sí* non ha raggiunto la maggioranza assoluta

⁹⁴ X. ARBÓS, *Elecciones plebiscitarias*, in *Observatorio de Derecho Público IDP* (19 maggio 2015); J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, cit., 270 ss. Sui due elementi v. in generale E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico*, ed. orig. *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat* (1958), ed. it. a cura di L. CIAURRO, Torino, Giappichelli, 1994, che peraltro propende per una loro commistione, su cui cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 21-22, 54 ss. V. altresì, anche per una definizione del plebiscito, M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 34 ss., 133 ss. Più critico verso una lettura delle vicende catalane alla luce della categoria del plebiscito G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 63 ss.

dei voti validi anche se, per il meccanismo di correzione proprio della legge elettorale autonómica, ha conquistato la maggioranza dei seggi in Parlamento. Alla luce dei dati numerici e della difficoltà di interpretare in senso univoco i suffragi espressi verso partiti con un programma elettorale irriducibile alla sola questione dell'indipendenza, non può dirsi che l'opzione per quest'ultima abbia rispecchiato la volontà della maggioranza assoluta degli elettori catalani⁹⁵. E, tuttavia, le componenti di *Junts por el sí* hanno interpretato le elezioni non solo come un mandato per imboccare la via dell'indipendenza, ma anche per farlo unilateralmente, tanto che il *procés sobiranista* è diventato più nettamente un *procés independentista*.

È frutto di questo nuovo scenario la risoluzione 1/IX, del 9 novembre 2015, le cui asserzioni hanno toni radicali e prospettano scenari di rottura con l'ordinamento costituzionale: enfatizzando il «mandato democratico» derivante dalla formazione di una maggioranza di consiglieri favorevoli alla separazione e ritenendosi «depositario della sovranità ed espressione del potere costituente», il Parlamento catalano ha dichiarato «l'inizio del processo di creazione di uno stato catalano indipendente in forma di repubblica» e di «disconnessione democratica dallo stato spagnolo», affermando che «non si assoggetterà alle istituzioni [di questo], in particolare [al] Tribunale costituzionale, considerato privo di legittimità e competenza»⁹⁶. Anche tale risoluzione è stata impugnata dal Governo spagnolo e dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 259/2015. Questa volta, stante la diversità dei punti di partenza e degli scenari prospettati, il TCE si è mostrato comprensibilmente più duro: chiusa la parentesi del riconoscimento del *dret a decidir*, ha riaffermato il principio di legalità costituzionale rispetto a concezioni fuorvianti, perché assolutizzanti, del principio democratico. Esattamente i giudici costituzionali hanno ricordato come la legittimazione democratica rivendicata dall'assemblea catalana si ponga in contrasto con il significato complessivo dello «stato sociale e democratico di diritto configurato dalla costituzione del 1978»: la legittimità dell'azione dei pubblici poteri non è slegata dalla sua conformità alla costituzione, poiché «in una concezione democratica del potere non c'è più legittimità di quella fondata sulla costituzione». Il principio democratico è all'origine della

⁹⁵ ID., 27 settembre 2015: le «elezioni plebiscitarie» di Catalogna, in *Federalismi.it*, 18/2015.; J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, cit., 274 ss.

⁹⁶ Res. 1/IX, ptt. I, II, VI.

costituzione ma è anche da essa conformato: tale principio è bensì correlato al potere costituente, fonte di legittimazione dell'ordinamento, ma le sue manifestazioni devono tenere conto, dal punto di vista contenutistico, di altri principi costituzionali, tra cui i diritti fondamentali, l'uguaglianza, la protezione delle minoranze, il pluralismo politico e quello territoriale. Su quest'ultimo il Tribunale insiste per sottolineare le capacità della costituzione spagnola di integrare unità e diversità, senza rinunciare alla possibilità di un mutamento radicale degli equilibri disegnati in costituzione attraverso la revisione costituzionale. In quest'ottica, anche il rispetto delle procedure non appare come un ostacolo, ma come una garanzia della democrazia⁹⁷.

Questi passaggi appaiono condivisibili, nella misura in cui svelano la fallacia di quella contrapposizione netta tra democrazia e legalità costituzionale che ha dato sostanza alle rivendicazioni catalane⁹⁸. Il principio democratico, quindi, non deve intendersi come il semplice dominio di una volontà maggioritaria, ma come l'espressione di questa all'interno dei limiti e nel rispetto degli altri principi sanciti dalla costituzione.

E, tuttavia, se dalla parte catalana si è troppo insistito su una concezione semplicistica del principio democratico, da parte del Governo centrale ci si è ostinati a lungo a negare qualsiasi dialogo serio con la controparte, facendo ricadere sulle sole spalle del giudice costituzionale la responsabilità della gestione di una questione altamente politica. Al TCE sono stati addirittura forniti, con la legge organica n. 15 del 2015 modificativa della LOTC, strumenti volti all'esecuzione delle proprie sentenze molto più penetranti rispetto a quelli conosciuti da altri ordinamenti ma tali da far temere un'alterazione della natura specifica della giurisdizione costituzionale⁹⁹. Nel complesso, il Tribunale costituzio-

⁹⁷ Cfr. STC 259/2015, FJ 5.

⁹⁸ A. LÓPEZ BASAGUREN, *Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático*, cit., 181 ss.; ma la considerazione è condivisa in dottrina: v. anche J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, cit., 254 ss.; A. BAYONA ROCAMORA, *El futur polític de Catalunya*, cit., 13-14; G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storia alla repubblica immaginaria*, cit., 193-195; G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 142 ss.

⁹⁹ Sulla legittimità costituzionale della legge si è pronunciata la STC, 185/2016, ma il Tribunale era diviso al proprio interno, come mostrano i tre voti particolari. Sui nuovi poteri esecutivi del TCE v. E. ÁLVAREZ CONDE, *La Ejecución de las resoluciones del Tribunal constitucional. ¿Un cambio de modelo de justicia constitucional?*, in *Rev. der. pol.*, 2018, 661 ss. e, nel loro rapporto con l'art. 155 CE, E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *El artículo 155 CE y la LO*

nale si è spinto a sindacare la costituzionalità sia di atti di impulso politico dai dubbi effetti giuridici sia di atti meramente materiali, ha sospeso preventivamente leggi e altre misure della comunità autonoma, ha compresso fortemente i tempi processuali dopo averli eccessivamente estesi, ha adottato misure indirizzate a soggetti singoli e inviato segnalazioni ai giudici penali. Tutto ciò ha comportato una progressiva e soffocante giuridificazione del conflitto e un colpo ulteriore alla legittimazione del Tribunale, già duramente messo alla prova nel procedimento sullo statuto catalano¹⁰⁰.

Le coordinate interpretative delineate fin qui aiutano a inquadrare le convulse vicende dei mesi successivi. Il Parlamento catalano ha continuato ad approvare risoluzioni, modifiche regolamentari e leggi volte a portare a compimento il processo indipendentista. Tali misure sono state contestate innanzi al *Tribunal constitucional*, talvolta attraverso un incidente di esecuzione, in molti casi sono state previamente sospese e comunque sono state dichiarate incostituzionali alla luce della giurisprudenza precedente (salvo una sentenza di rigetto, che tuttavia ha fatto un cospicuo uso dell'interpretazione conforme). Ciò è avvenuto per l'istituzione della commissione di studio per il processo catalano, per l'approvazione del rapporto conclusivo di tale commissione, per una risoluzione sugli orientamenti politici generali del Governo catalano, per la destinazione di capitoli di bilancio allo svolgimento del processo referendario, per la riforma regolamentare sull'approvazione di leggi in *lectura única* con compressione dei diritti di parola e di emendamento dei consiglieri e, infine, per le due leggi di disconnessione – sul referendum di autodeterminazione e sulla transizione e fondazione della Repubblica catalana –, che hanno impresso una evidente distorsione nell'ordinamento costituzionale, con la presunta prevalenza della legge sul referendum rispetto a qualsiasi norma ad essa contraria. Ugualmente colpiti sono stati il decreto della *Generalitat* di convocazione del referendum di autodeterminazione e quello contenente norme complementari. Nelle medesime decisioni, il TCE ha ammonito i membri della *Mesa* del Parlamento e della *Generalitat* che hanno sostenuto

15/0215, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?, in *Teoría y realidad constitucional*, 2016, 529 ss.

¹⁰⁰ Cfr., tra gli altri, E. ROIG I MOLÉS, *Procés sobiranista i Tribunal constitucional*, cit., spec. 47 ss.; G. FERRAIUOLO, *Tribunal constitucional y cuestión nacional catalana. El papel del juez constitucional español. Entre la teoría e la practica*, in ID., J. CAGIAO Y CONDE (coords.), *El encaje constitucional del derecho a decidir*, cit., 122 ss.

le misure in questione, nonché i funzionari della *sindicatura electoral*, affinché si astenessero dal compiere gli atti giudicati incostituzionali. Dei nuovi poteri di esecuzione, il TCE non ha esercitato quello più invasivo (la sospensione dal servizio dei pubblici funzionari), ma ne ha utilizzati altri, come la comminazione di multe e la trasmissione al *Ministerio fiscal* (la procura) del testo delle proprie pronunce, al fine di farne ricavare notizie per l'esercizio dell'azione penale¹⁰¹.

Tutto ciò non ha impedito lo svolgimento del referendum il 1 ottobre 2017, seppur nelle difficili condizioni che si conoscono: da un lato l'intervento della *Guardia civil* e della *Policía nacional* per impedire la consultazione, dall'altro le procedure di voto irregolari e prive di garanzie. Alla fine l'indipendenza è stata sostenuta dalla stragrande maggioranza dei votanti ma non dalla maggioranza della popolazione (ha partecipato al referendum il 43% degli elettori, di cui il 90% è stato favorevole alla separazione). Il 10 ottobre Puigdemont ha dunque pronunciato la dichiarazione di indipendenza, immediatamente sospesa e poi confermata il 27 di quel mese. Nello stesso giorno è stato attivato il più duro strumento politico di soluzione del conflitto: vista la grave e persistente inosservanza della costituzione, il Senato ha approvato la richiesta del Governo di applicare l'art. 155 CE. Sulla sua base sono state adottate diverse misure coercitive, tra cui l'assoggettamento della polizia catalana (i *Mossos de esquadra*), dell'amministrazione finanziaria e dei soggetti responsabili delle telecomunicazioni alla supervisione dell'esecutivo centrale. Più controversa – e fortemente contestata dal Parlamento regionale e dai senatori catalani eletti nelle file dei partiti nazionalisti – è stata la scelta di sciogliere l'Assemblea della comunità e di far decadere il Governo, producendo una sostanziale sospensione

¹⁰¹ V. rispettivamente res. 5/XI, del 20 gennaio 2016, e ATC 141/2016 (incostituzionalità pro futuro); res. 263/XI, del 27 luglio 2016, e ATC 170/2016; res. 306/XI, del 6 ottobre 2016, e ATC 24/2017; *lleis* 4/2017, *providencia* del 4 aprile 2017 e STC 90/2017; art. 135 del regolamento del Parlamento della Catalogna, parzialmente modificato il 26 luglio 2017, *providencia* del 31 luglio 2017 e STC 139/2017 (rigetto con interpretazione conforme); *lleis* 19/2017, *providencia* del 7 settembre 2017 e STC 114/2017; *lleis* 20/2017, *providencia* del 12 settembre 2017, STC 124/2017; res. 807/XI, del 7 settembre 2017, *providencia* del medesimo giorno e STC 120/2017; decreto 139/2017, *providencia* del 7 settembre 2017 e STC 122/2017; decreto 140/2017, *providencia* del 7 settembre 2017 e STC 121/2017. Per la comminazione di multe v. ATC 126/2017 e ATC 127/2017, entrambi con voti particolari. Cfr. M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *La defensa de la constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017*, in *Rev. esp. der. const.*, 2018, 147 ss.

dell'autonomia in apparente contrasto con l'art. 155, che sembra giustificare invece solo misure mirate di carattere sostitutivo. Se la contestuale convocazione di nuove elezioni, con la prospettiva di un ripristino dell'autogoverno regionale, ha in parte attenuato tali preoccupazioni, non sono del tutto venuti meno gli interrogativi circa il mancato rispetto dei principi di gradualità, proporzionalità e provvisorietà delle misure, come testimoniano i pareri resi dal *Consell de Garanties estatutàries*¹⁰². Diversi *leaders* catalanisti sono stati incriminati per ribellione, sedizione e malversazione e sottoposti a custodia cautelare; altri, compreso Puigdemont, sono fuggiti all'estero. Il 21 dicembre si sono svolte le elezioni anticipate per la *Generalitat*: le liste indipendentiste (*Junts per Catalunya*, guidata dal PdeCAT, ERC e CUP) hanno conquistato la maggioranza dei voti ma *Ciutadanos* è risultato primo partito, con il tracollo del PP e una sostanziale tenuta del PSC. La maggioranza ha tentato di «restituire» Puigdemont alla guida della *Generalitat*, tentativo bloccato ancora una volta dal TCE con i divieti di votare per delega e di effettuare il dibattito e la relativa investitura per via telematica, nonché di formare un governo con esponenti politici che erano detenuti in carcere o si trovavano all'estero. Infine, nel maggio 2018 è stato eletto a Presidente della *Generalitat* Quim Torra, una figura di *Convergència* molto vicina a Puigdemont, che nel discorso di insediamento ha continuato a indicare l'instaurazione di una Repubblica catalana come obiettivo politico prioritario. L'elezione di Torra, sostenuta da *Junts per Catalunya* ed ERC con l'astensione della CUP, insieme alla formazione del nuovo governo dopo poche settimane, hanno comportato la perdita di efficacia delle misure ex art. 155 CE¹⁰³.

¹⁰² Sul ricorso all'art. 155 CE nel conflitto catalano v. *ivi*, 169 ss.; G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla Repubblica immaginaria*, cit., 167 ss.; G. MARCHETTI, *La garanzia di unità negli stati composti*, in *Federalismi.it*, 12/2018, con ulteriori riferimenti bibliografici. V. altresì *Consell de Garanties estatutàries, dictámenes* 13 e 14/2017, quest'ultimo con due voti particolari. Le maggiori criticità hanno interessato la decadenza del Governo catalano, mentre il ridimensionamento dei poteri di impulso e controllo del Parlamento è stato interpretato in maniera restrittiva.

¹⁰³ Per alcuni commenti a partire dalla dichiarazione di indipendenza v. R. L. BLANCO VALDÉS, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, in *DPCE on-line* 3/2017; A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, cit.; S. CECCANTI, *Catalogna e Spagna al momento senza uscita*, cit.; B. CARAVITA, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *Federalismi.it* 19/2017, 3 ss.; F. PALERMO, *Catalogna: gli equivoci del referendum*, in *Francesco Palermo blog* (9 settembre 2017); G. CONTI, *La Catalogna tra secessione e costituzione*, in *Diritti comparati* (20 settembre 2017); A. SFEZ, *Crise catalane: suspension de la procédure d'adoption de la déclaration d'indépendance*,

Tutti questi eventi hanno aperto fratture profondissime nella società catalana e in quella spagnola, fratture che sarà arduo ricomporre nel breve periodo: il sistema politico, sia locale che centrale, ha dinanzi a sé il compito di ricondurre il conflitto entro la cornice costituzionale, riconoscendolo e legittimandolo attraverso soluzioni istituzionali capaci di raggiungere un livello accettabile di integrazione.

6. Verso una conclusione

Nel corso di questo lavoro si è visto come il conflitto scoppiato intorno alla questione catalana abbia per un verso radici storiche profonde e per l'altro sia il frutto di alcune contingenze economiche e politiche che hanno spinto in maniera sempre più insistente le *élites* nazionaliste verso l'indipendenza, legando a quest'ultima la propria credibilità e rendendola una sorta di profezia che si autoavvera.

Nel nazionalismo politico catalano, sviluppatosi a partire dall'ultimo quarto del XIX secolo e fino a una ventina di anni fa, l'opzione separatista è stata tuttavia marginale: ha aleggiato nel dibattito pubblico grazie all'ambiguità del diritto all'autodeterminazione – per la sovrapposizione del profilo esterno a quello interno – ma non ha coagulato attorno a sé una forza politica sufficiente a guidare un'azione politica concreta. Piuttosto, lo sforzo del catalanismo politico è stato diretto ad assicurare alla Catalogna una forte autonomia e al contempo a integrare il territorio, con tutte le sue specificità culturali, sociali ed economiche, all'interno dello stato spagnolo. Questa linea ha prevalso anche durante l'elaborazione della costituzione del 1978 e negli anni immediatamente successivi: se il modello spagnolo di *estado autonómico* è aperto e suscettibile di diverse conformazioni, esso nasce per coniugare il bisogno, condiviso nel paese, di una più incisiva decentralizzazione, con l'aspirazione dei nazionalismi basco e catalano a un adeguato riconoscimento politico. Di qui l'introduzione di alcuni elementi di asimmetria, come la distinzione tra nazionalità e regioni, i diversi procedimenti per l'ap-

in *Jus Politicum blog* (12 ottobre 2017); ID., *Pourquoi la Catalogne n'a pas vraiment déclaré son indépendance*, ivi (10 novembre 2017); ID., *La bataille juridique autour de l'investiture de Carles Puigdemont* (15 febbraio 2018); M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *La defensa de la constitución frente al secesionismo*, cit. La decisione del TCE di cui si parla nel testo è ATC 5/2018.

provazione degli statuti e la variabilità del tetto competenziale. Le caratteristiche del sistema politico spagnolo, con la presenza di sottosistemi politici regionali, segnatamente i partiti *bisagra*, e le rivendicazioni delle altre comunità autonome, hanno poi contribuito a indirizzare la conformazione dello stato autonomico verso una crescente omogeneizzazione, suscitando a partire dalla fine degli anni novanta un forte scontento presso le formazioni politiche nazionaliste nei Paesi Baschi e in Catalogna. Queste hanno di nuovo reclamato maggiori tratti di differenziazione, servendosi con frequenza del lessico dello stato plurinazionale. Date le difficoltà e, ancor prima, le resistenze, a mettere mano al testo costituzionale, gli statuti di seconda generazione avrebbero dovuto rappresentare la cassa di risonanza di tali richieste: lo statuto catalano, anche nella versione modificata dal *Congreso de los Diputados*, si muoveva in effetti in questa direzione, ma i suoi profili più caratterizzanti sono stati fortemente depotenziati dalla decisione del *Tribunal constitucional* del 2010. La crisi economica, il riassetto del sistema dei partiti, l'ascesa al governo del PP e una ulteriore radicalizzazione identitaria in Catalogna, abilmente condotta sul piano mediatico e socio-culturale, hanno fatto il resto.

Il conflitto si è manifestato nello scontro tra due interpretazioni sempre più divaricate dello stato autonomico spagnolo, fino a diventare irriducibile perché è sfociato – così almeno nella ricostruzione degli indipendentisti catalani – nella contrapposizione di due ordini costituzionali con legittimazioni diverse (il popolo catalano *vs.* il popolo spagnolo) e due principi ispiratori diversi (il principio democratico *vs.* il principio di legalità). Di qui lo svolgimento delle consultazioni di carattere referendario, in spregio alle dichiarazioni di incostituzionalità e con un'ampia partecipazione popolare. Si è avuto modo in precedenza di evidenziare come tale rappresentazione non sia priva di semplificazioni e come, una volta imboccata drasticamente la via unilaterale, non vi sia stato più spazio non solo per una soluzione condivisa ma nemmeno per il reciproco riconoscimento dei protagonisti.

La posizione dello stato si presenta comunque al suo interno più complessa. Da un lato vi è il Governo del PP, che ha rifiutato la nego-

ziazione politica e, preferendo la strategia di una «passività legalista»¹⁰⁴, ha tradotto il conflitto nei termini di una disputa giuridica da far risolvere al Tribunale costituzionale, assegnando a quest'ultimo inediti poteri processuali che hanno agevolato l'intervento del giudice penale. Il Governo ha altresì evitato, fino alla dichiarazione di indipendenza, di ricorrere allo strumento politico più invasivo per l'autonomia politica catalana, e cioè l'art. 155 CE. Dall'altro lato vi è il TCE, sospinto nel cuore del conflitto e indebolito nella propria legittimazione fin dalla sentenza sullo statuto, ma le cui decisioni non possono essere appiattite – come pure è stato fatto da parte dei nazionalisti radicali – sulle posizioni dell'esecutivo. Al Tribunale possono bensì essere mosse alcune critiche, legate alla gestione dei tempi processuali, all'uso incisivo dell'interpretazione conforme e a un'autocomprensione come interprete finale della costituzione. Ma con l'evolvere della crisi esso ha corretto alcuni di questi aspetti problematici, cercando di adottare decisioni equilibrate, comunque consapevole che la risoluzione del conflitto non poteva spettare a sé ma alle parti politiche coinvolte. È evidente che il suo punto di vista è stato tutto interno all'ordinamento costituzionale spagnolo, e che quindi non avrebbe potuto considerare legittimo, se non in una fase embrionale di discussione nello spazio pubblico e preliminare a un'eventuale riforma costituzionale, un ordinamento diverso e parimenti sovrano, che prometteva di disconoscere più o meno apertamente una serie di principi costituzionali fondanti, tra cui anzitutto quelli di unità e solidarietà.

È possibile in futuro una ricomposizione del conflitto? Gli ultimi mesi hanno mostrato che almeno una via, quella della secessione attraverso l'imposizione unilaterale di un'apparente volontà maggioritaria, è impraticabile. Occorre immaginare soluzioni proprie di democrazie costituzionali mature, idonee a legittimare e, nei casi più riusciti, a integrare il conflitto. Da un punto di vista sia istituzionale che assiologico, le risposte ad acuti conflitti territoriali sono state tradizionalmente cercate e trovate nel principio federale, declinato in modi diversi a seconda dei contesti sociali e politici.

Molti autori hanno definito l'*estado autonómico* come uno stato, se non formalmente, almeno funzionalmente federale, ma da più parti è

¹⁰⁴ A. LÓPEZ BASAGUREN, *Crónica de un gran error político y sus consecuencias. ¿Cómo se sale del laberinto?*, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 71-72/2017, 60-61.

stato altresì chiesto che i principi e gli elementi di struttura di uno stato federale trovassero una più chiara e stabile espressione nel testo costituzionale con un'apposita revisione. In particolare, si è suggerito di menzionare espressamente le comunità autonome, di attribuire loro il potere di approvare lo statuto senza l'intervento successivo delle *Cortes*, di ridefinire la distribuzione delle competenze tra le comunità autonome e lo stato secondo lo schema classico federale (con un elenco di competenze esclusive statali e una clausola residuale in favore delle comunità, insieme a una precisazione in senso restrittivo delle basi e dei titoli trasversali), di prevedere un principio di lealtà e di cooperazione federale, di disciplinare in maniera chiara i rapporti multilaterali e bilaterali tra lo stato e le comunità e quelli orizzontali tra queste ultime, di contemplare il potere estero, di rendere il Senato un'autentica camera di rappresentanza federale e di assicurare, per suo tramite, la partecipazione alla composizione di altri organi di vertice, tra cui il Tribunale costituzionale¹⁰⁵. Negli anni scorsi una riforma di questo tipo, anche se dalla portata più ridotta, era stata avviata dal governo del PSOE nel 2004 e su di essa si era pronunciato in via consultiva il Consiglio di Stato¹⁰⁶, ma non aveva avuto seguito.

Oggi la sfida principale riguarda la capacità di soddisfare, attraverso una riforma siffatta, le domande identitarie e politiche provenienti dalla Catalogna: affinché ciò avvenga, diversi autori propendono per un più netto inserimento di elementi di asimmetria nel sistema, secondo un'idea che era presente originariamente nel testo del 1978 e che però è venuta progressivamente meno nel corso degli anni. Alcuni abbracciano le posizioni teoriche favorevoli allo stato plurinazionale, secondo cui le identità delle minoranze territoriali devono essere riconosciute

¹⁰⁵ Tra i molti v., da diverse angolature, J.A. MONTILLA MARTOS, *Reforma federal y estatutos de segunda generación*, cit., 207 ss. e *passim*; J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, cit., 291 ss.; G. CÁMARA VILLAR, *Organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, in *Rev. der. pol.*, 2018, 415 ss.; E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, capp. 2, 8 e *passim*; S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña y las demás Españas*, cit., 221 ss.; E. VÍRGALA FORURIA, *El modelo federal español (reforma territorial ¿federal?)*, in E. ÁLVAREZ CONDE (dir.), *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la constitución española*, Granada, Comares, 2017, 357 ss. Per un panorama delle proposte di riorganizzazione territoriale v. G. RUIZ-RICO RUIZ, *La reinvencción constitucional del modelo territorial español*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2016, 309 ss.

¹⁰⁶ Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la constitución española*, n. E1/2005 del 16 febbraio 2016.

costituzionalmente, *accommodated* attraverso il godimento di diritti linguistici e culturali, nonché strumenti istituzionali e rappresentativi idonei, fino al raggiungimento di una «abilitazione» tramite il rafforzamento di una logica bilaterale e pattizia e senza escludere l'instaurazione di un legame confederale o una secessione negoziata¹⁰⁷. Altri autori sono per un verso vicini a questo approccio, auspicando l'introduzione di elementi di asimmetria in favore della Catalogna sia in costituzione (eventualmente con una disposizione transitoria) che negli statuti, per l'altro se ne distanziano, tendendo a escludere l'opzione dell'indipendenza alla luce di considerazioni politiche e costituzionali¹⁰⁸. Altri studiosi ancora escludono che possa parlarsi di stato plurinazionale e riservano semmai agli statuti di autonomia la previsione di norme più caratterizzanti, compreso il ricorso a termini che evocino il concetto di nazione culturale¹⁰⁹. Altri, infine, sono contrari all'inserimento di

¹⁰⁷ Per queste tesi v., con diversità di accenti, M. CAMINAL, *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós, 2002, 153 ss.; F. REQUEJO, *La acomodación "federal" de la plurinacionalidad*, cit., 303 ss.; ID., *Multinational Federalism and Value Pluralism. The Spanish Case*, London and New York, Routledge, 2005, *passim*; ID., *Plurinational Democracies, Federalism and Secession. A Political Theory Approach*, in *Rev. cat. dret públ.*, 2017, 64 ss.; A.G. GAGNON, *L'età delle incertezze. Saggio sul federalismo e la diversità nazionale*, Padova, Cedam, 2013, 81 ss., 113 ss., 135 ss.; E. VÍRGALA FORURIA, *El modelo federal español*, cit., 389 ss.; G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 79 ss., 163 ss.; G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla Repubblica immaginaria*, cit., 190-191, 195 ss.; F.J. BASTIDA FREIJEDO, *El enredo independentista*, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 71-72/2017, 36 ss. V. anche J. CAGIAO Y CONDE, *Secesion y reforma constitucional. ¿ Y si no fuera necesario reformar la constitución?*, *ivi*, 140 ss.

¹⁰⁸ J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, cit., 302 ss.; ID., *La asimetría*, cit., 2018, 453 ss.; G. RUIZ-RICO RUIZ, *La reinvencción constitucional del modelo territorial español*, cit., 316 ss.; F. RUBIO LLORENTE, *Defectos de forma*, in *Rev. esp. der. const.*, 2014, 164; S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña y las demás Españas*, cit., 226 ss., che riconosce l'esigenza di far esprimere i cittadini catalani attraverso referendum, ma ritiene che ciò debba avvenire nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale e in quello di modifica dello statuto. Cfr. altresì, tra i commenti dei costituzionalisti di varia provenienza pubblicati dopo il referendum del 1 ottobre 2017, E. AJA, *¿Negociar? Sin duda, ¿pero qué?*, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 71-72/2017, 16 ss.; J. GARCÍA ROCA, *Después del espectáculo revolucionario: deliberar, votar, reformar, rezar ...*, *ivi*, 20 ss.; M. CARRILLO, *Reconducir el conflicto, constitucionalizar la diferencia*, *ivi*, 42 ss.; J. TORNOS MAS, *Tras los hechos del primero de octubre, una nueva, y tal vez última, llamada al acuerdo dentro del estado de derecho*, *ivi*, 74 ss.; A. M. CARMONA CONTRERAS, *Sobre la reforma constitucional y su necesaria activación. O como hacer de la necesidad virtud*, *ivi*, 160 ss.

¹⁰⁹ Cfr. rispettivamente G. CÁMARA VILLAR, *Organización territorial de España*, cit., 419 ss.; J.A. MONTILLA MARTOS, *Reforma federal y estatutos de segunda generación*, cit., 211 ss., che tuttavia apre a un riconoscimento costituzionale delle lingue locali e all'introduzione di

elementi di asimmetria in una costituzione federale poiché ritengono che il fine di quest'ultima sia quello di edificare una comunità, ancorché complessa, e non di disgregarla secondo presunte e artificiose identità nazionali¹¹⁰.

In concreto, dovrà raggiungersi un compromesso costruttivo in cui ciascuna parte farà delle concessioni, e ciò richiederà un dialogo politico leale, capace di superare le rigidità e le ostilità degli ultimi anni. Quanto ai contenuti più delicati, mentre si dovrà evitare di incentrare la discussione sulla questione di chi sia il titolare ultimo della sovranità¹¹¹, si dovranno accogliere alcune delle rivendicazioni simboliche, istituzionali, rappresentative e finanziarie avanzate dalla parte catalana, ma solo in misura tale da renderle accettabili alle altre comunità e al resto dello stato, e cioè senza scuotere la fondamentale unità di quest'ultimo e la solidarietà interterritoriale, poiché «nessuno stato ammette dosi di asimmetria che [...] siano incompatibili con il significato ideologico, politico e sociale dell'appartenenza allo stato stesso»¹¹². Si tratta di un'operazione di evidente complessità, ma dalla sua riuscita dipende l'attitudine, per un federalismo asimmetrico, di contenere le spinte centrifughe prevenendo continue domande di secessione¹¹³. Il problema è del resto comune ad altri ordinamenti dove, con la crisi dello stato sociale e a causa delle spinte omologanti innescate dai processi di integrazione sovranazionale e di globalizzazione, sono aumentate le richieste di differenziazione su base identitaria ed economica, richieste che hanno rafforzato gli elementi competitivi del federalismo. Il compito

tecniche legislative particolari come la legislazione in deroga su modello tedesco. V. anche ID., *Un acuerdo en el marco constitucional*, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 71-72/2017, 48 ss. Negli anni ottanta, in un contesto politico diverso, Solé Tura aveva additato alle sinistre unite l'obiettivo di uno stato federale e cooperativo non asimmetrico, cfr. J. SOLÉ TURA, *Nazionalità e nazionalismo in Spagna*, cit., 135 ss.

¹¹⁰ R.L. BLANCO VALDÉS, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, 331 ss.

¹¹¹ Sulla radicalizzazione dello scontro che la questione della sovranità provoca nel federalismo (termine distinto da quello di stato federale) v. O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, 2ª ed., Paris, Presses Universitaires de France, 2009, 39 ss., 58 ss. Nella prospettiva decisionistica in cui la sovranità è volta alla risoluzione di un conflitto esistenziale ed è dunque instabilmente sospesa nello stato federale v. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928, 371 ss.

¹¹² J. TUDELA ARANDA, *La asimetría*, cit., 456-457. Analogamente G. RUIZ-RICO RUIZ, *La reinvencción constitucional del modelo territorial español*, cit., 343 ss.

¹¹³ Su questi due profili v. rispettivamente B. BALDI, *Federalismo e secessionismi*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 963 ss. e

prioritario di quest'ultimo sembra allora quello di contemperare effettivamente le richieste di differenziazione con la promozione dell'egualianza delle *chances*¹¹⁴. In ogni caso, proprio nella tensione dialettica e nell'equilibrio dinamico tra unità e diversità, autonomia e solidarietà, da preservare all'interno di una cultura politica aperta e leale, risiede la specificità delle prestazioni di integrazione del principio federale¹¹⁵. Anche se questo può apparire al momento irrealistico, alla luce degli esiti elettorali più recenti, il radicamento di una cultura politica siffatta presso i cittadini, i loro rappresentanti e i pubblici funzionari appare come l'obiettivo prioritario da conseguire con l'impegno di tutte le forze politiche coinvolte. Insieme a una cultura politica federale, l'adozione di adeguate modifiche istituzionali potrebbe soddisfare quella parte di popolazione catalana che negli ultimi anni si è rivolta in maniera crescente verso il blocco indipendentista, inducendola a spostare lontano da questo le proprie preferenze elettorali. In tal modo, i partiti nazionalisti perderebbero consensi e sarebbero indotti a smorzare le richieste più radicali¹¹⁶.

Nei mesi più recenti sembra peraltro essersi aperto uno spiraglio per un'evoluzione in questa direzione, con la formazione del governo di minoranza del PSOE guidato da Pedro Sánchez, che ha sostituito il governo Rajoy travolto da uno scandalo giudiziario e indebolito da una gestione della crisi catalana tutt'altro che esemplare. Il fatto che la mozione di censura costruttiva contro Rajoy sia stata sostenuta anche dai

¹¹⁴ P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 408 ss. Per una lettura in questo senso del conflitto catalano v. S. GAMBINO, *Pretese sovranistiche della Catalogna e unità indissolubile della nazione spagnola*, in *DPCE on-line*, 2017, 454 ss.

¹¹⁵ Sulla centralità di una cultura politica federale ispirata alla fiducia cfr., rispettivamente in una prospettiva generale e con riferimento alla Spagna, D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., 157 ss.; O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, cit., 109 ss.; A. G. GAGNON, *L'età delle incertezze*, cit., 141 ss.; A. X. LÓPEZ MIRA, *El modelo autonómico español como antídoto del federalismo*, in *Rev. der. pol.*, 2018, 869 ss.; J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, cit., 297 ss.; ID., *La asimetría*, cit., 455. Sulla funzione di integrazione è inevitabile il riferimento a R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 3ª ed., Berlin, Duncker & Humblot, 1994, 119 ss.; per una lettura più aperta al pluralismo conflittuale di stampo helleriano v. P. HÄBERLE, *Verfassung als öffentlicher Prozeß*, 2ª ed., Berlin, Duncker & Humblot, 1996, con riferimenti tuttavia minori ai temi dell'organizzazione territoriale.

¹¹⁶ A. LÓPEZ BASAGUREN, *Reforma del Estado autonómico e inclusión de los nacionalismos: un reto*, relazione al seminario *Debates sobre el Estado autonómico. Desafíos actuales y futuros*, Altea 21-21 settembre 2012, in *Fundación Manuel Giménez Abad*.

partiti catalani, che hanno adottato un atteggiamento più pragmatico, può essere un segnale favorevole alla riapertura di una comunicazione¹¹⁷. Un eventuale accordo potrà comunque rivelarsi duraturo solo se è svincolato dai contingenti equilibri richiesti da questa o quella congiunturale maggioranza di governo e se è in grado di ottenere un consenso più stabile e trasversale¹¹⁸.

Un'ultima considerazione merita infine la proiezione europea della vicenda catalana.

Il fallimento della prova di forza innescata dai separatisti catalani è risultato chiaramente quando – come era facile prevedere – alla dichiarazione di indipendenza non è seguita né l'instaurazione, attraverso le vie di fatto, di un nuovo stato, né tantomeno il suo riconoscimento da parte di altri stati membri della comunità internazionale e dell'Unione europea, ma piuttosto il repentino trasferimento della sede di numerose imprese in altre comunità autonome. È una sconfitta pesante, anche se annunciata, per un movimento che ha cercato ripetutamente, negli scorsi anni, di pensare il futuro della Catalogna all'interno della cornice europea, affermando che un'eventuale indipendenza non avrebbe comportato, per il nuovo stato, l'abbandono dell'Unione europea ma una sorta di successione automatica per «ampliamento interno». Per parte loro le istituzioni europee, soprattutto la Commissione, avevano considerato la questione catalana (al pari di quella della Scozia per il Regno Unito e delle Fiandre per i Paesi Bassi) un affare interno alla Spagna, nel quale non interferire, lasciando intendere che la creazione di un nuovo stato di Catalogna avrebbe implicato la fuoriuscita dall'Unione e la necessità, per rientrare a farvi parte, dell'avvio di un procedimento di adesione ex art. 49 TUE e quindi dell'assenso unanime degli stati membri, tra cui la stessa Spagna¹¹⁹. Alcuni studiosi avevano tuttavia sottolineato come un'eventuale secessione, comportando una riduzione dell'ambito di applicazione territoriale del diritto europeo e quindi il venir meno di diritti e obblighi in capo ai singoli, avrebbe configurato una violazione del principio di leale cooperazione (art. 4, comma 3

¹¹⁷ Cfr. l'analisi politica di J. RODRÍGUEZ TERUEL, *¿Por qué Pedro Sánchez ha ganado una moción de censura improbable?*, in *Agenda Pública. El Periódico* (31 maggio 2018).

¹¹⁸ J. TUDELA ARANDA, *La asimetría*, cit., 455.

¹¹⁹ A. GALÁN GALÁN, *Secesión de estados y pertenencia a la Unión europea: Cataluña en la encrucijada*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013, 95 ss.; J.C. PIRIS, *La Unión europea, Cataluña y Escocia (Cuestiones jurídicas sobre las recientes tendencias secesionistas en los estados miembros de la UE)*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2016, 101 ss.

TUE) e della cittadinanza dell'Unione (art. 20 TFUE). Ancora più significativo appare l'impatto del *procés sobiranista e independentista* sul tessuto democratico dell'Unione, nella misura in cui può alimentare una concezione essenzialistica delle nazionalità e assolutistica (di una) maggioranza non molto diversa da quella fatta propria da alcuni populismi e dalle cd. democrazie illiberali. Altri hanno però rinvenuto elementi a sostegno dell'azione politica dei cittadini catalani nei principi di sussidiarietà (art. 5, comma 3 TUE), di diversità culturale e linguistica (art. 3, comma 3 TUE), nei diritti fondamentali degli individui e delle minoranze e in una diversa lettura della cittadinanza europea¹²⁰. E, tuttavia, le dichiarazioni di alcuni esponenti della Commissione, del Parlamento e del Consiglio europeo dopo il referendum del 1 ottobre hanno confermato la visione prevalentemente interna della secessione, lamentando la lesione della (sola) legalità costituzionale spagnola, il che può peraltro trovare una sponda nella tutela dell'identità nazionale e della funzione di salvaguardia dell'integrità territoriale degli stati membri (art. 4, comma 2 TUE). Del resto, il rispetto della legalità costituzionale e dei principi della democrazia pluralista in un processo di secessione potrebbe apparire un elemento decisivo ai fini del buon esito di un'eventuale nuova adesione a sensi dell'art. 49 TUE. Non diversamente, la Commissione di Venezia ha sottolineato come lo strumento referendario possa essere utilizzato solo entro la cornice della legalità¹²¹.

L'evidente reticenza da parte delle istituzioni sovranazionali a riconoscere nella questione catalana una dimensione europea non ha potuto evitare che quest'ultima emergesse prepotentemente in occasione del primo problema concreto che ha coinvolto, accanto alla Spagna, gli altri

¹²⁰ V. rispettivamente, per la prima posizione, J. TAJADURA TEJADA, *Los procesos secesionistas y el derecho europeo*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2016, 363 ss.; J.C. PIRIS, *La Unión europea, Cataluña y Escocia*, cit., 131-133; per la seconda, L. FROSINA, *La crisi dell'Unione europea tra sovranismi e secessionismi*, relazione al Convegno "Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa", Roma 11-12 maggio 2018, in *Nomos. Le attualità nel diritto*; per la terza, B. FASSBENDER, *Die EU besteht ihre Probe nicht*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung (on-line)* (27 ottobre 2017).

¹²¹ Oltre agli autori menzionati alle nn. 107 e 108 v. A. MASTROMARINO, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi costituzionali*, 2014, 646 ss. e, sulla violazione dei principi di democrazia pluralista nel processo indipendentista, F. BALAGUER CALLEJÓN, *La crisis catalana y el patrimonio constitucional europeo*, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 71-72/2017, 152 ss. Sui documenti rilevanti della Commissione di Venezia v. A. LÓPEZ BASAGUREN, *Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático*, cit., 172 ss.

stati membri, e cioè l'esecuzione del mandato di arresto emesso nei confronti dei *leaders* indipendentisti fuggiti all'estero e in particolare di Puigdemont. Un primo mandato era stato adottato dall'*Audiencia nacional* e poi ritirato – probabilmente per le forti perplessità lasciate trapelare dall'autorità giudiziarie belghe – dopo il trasferimento del procedimento presso il *Tribunal supremo*; un secondo mandato è stato poi emesso da questo giudice, con la richiesta di consegna di Puigdemont affinché venisse sottoposto in Spagna a carcerazione preventiva per i reati di ribellione e malversazione¹²². Le maggiori perplessità si sono concentrate sul primo delitto, stante la necessità, derivante dal principio di doppia incriminazione¹²³, di rinvenire una fattispecie analoga nel diritto tedesco e la riferibilità ad essa dei comportamenti censurati. Il nodo interpretativo decisivo – che ha portato l'*Oberlandesgericht* dello Schleswig-Holstein a rifiutare l'esecuzione del mandato con riguardo alla ribellione – riguarda l'elemento costitutivo della violenza: i giudici spagnoli lo hanno ritenuto sussistente, alla luce della volontà delle autorità catalane di mobilitare la popolazione e di provocare l'atto della secessione, configurando una sorta di reato di pericolo; i giudici tedeschi hanno invece adottato una lettura diversa, non rinvenendo nei fatti contestati quel grado di coazione fisica necessaria a integrare il reato di alto tradimento (l'omologo tedesco della *rebelión* spagnola). Nonostante non siano mancate critiche rispetto all'elevato grado di incisività del controllo esercitato dai giudici tedeschi¹²⁴, credo che sia condivisibile la preoccupazione mostrata nei confronti della magistratura spagnola per aver utilizzato la leva penale con poca prudenza, dando adito al sospetto di aderire ideologicamente a una reazione repressiva sproporzionata del Governo rispetto alle azioni effettivamente commesse dagli indipendentisti, con la conseguenza di aver provocato un'ulteriore stretta alla torsione che era già in atto dello stato di diritto¹²⁵.

¹²² Juzgado central de instruction n. 3 de Madrid (Carmen Lamela Díaz), auto del 3 novembre 2017; Tribunal supremo (Pablo Llarena Conde), causa especial n. 20907/2017, auto del 21 marzo 2018.

¹²³ Sui problemi costituzionali legati al mandato d'arresto europeo v., per tutti, R. CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, Napoli, Jovene, 2007.

¹²⁴ D. SARMIENTO, *The Strange (German) Case of Mr. Puigdemont's European Arrest Warrant*, in *Verfassungs Blog* (11 aprile 2018).

¹²⁵ Molto efficacemente U. PREUB, *Spanische Tragödie*, in *Verfassungs Blog* (3 aprile 2018); v. anche O. GARCÍA, *Puigdemont wird so bald nicht ausgeliefert*, in *De legibus Blog* (26 marzo 2018). Cfr. OLG Schleswig, 1 Ausl (A) 18/18 (20/18), del 5 aprile 2018. L'assenza del

L' *Oberlandesgericht* dello Schleswig-Holstein ha comunque accordato l'esecuzione del mandato europeo con riferimento alla malversazione, stante l'uso improprio dei fondi della *Generalitat* ai fini dello svolgimento della consultazione sull'indipendenza. Ma il giudice istruttore del *Tribunal Supremo*, vedendosi sottratto il potere di processare Puigdemont per il reato più grave – in relazione al quale diversi esponenti della sua maggioranza erano stati invece sottoposti a carcerazione preventiva – ha deciso di ritirare il mandato sia per l'ex Presidente sia per gli altri fuggitivi, i quali rimangono passibili di arresto in Spagna. Temendo evidentemente di assoggettare le proprie scelte penal-procedurali a una supervisione europea, il giudice spagnolo ha ritenuto di non dover investire della questione la Corte di giustizia, che avrebbe potuto peraltro pronunciarsi su richiesta di un giudice tedesco (tutto ciò non pregiudica in ogni caso un futuro ricorso alla Corte di Strasburgo)¹²⁶. È evidente però come i problemi di fondo non siano venuti meno: essi potranno essere affrontati e risolti soltanto sul terreno politico e istituzionale, anche se la detenzione di alcuni esponenti politici non può che ostacolare un sereno svolgimento delle negoziazioni¹²⁷.

pericolo di fuga e il rifiuto di ripristinare la detenzione di Puigdemont sono stati ribaditi in una decisione del 22 maggio 2018.

¹²⁶ U. KARPENSTEIN, R. SANGI, *Der Fall Puigdemont – ein europäisches Problem!*, in *Verfassungsblog* (5 aprile 2018), e anche, da una diversa angolatura, D. SARMIENTO, *The Strange (German) Case of Mr. Puigdemont's European Arrest Warrant*, cit.

¹²⁷ J. NIEVA-FENOLL, *Un final previsible: la entrega parcial de Puigdemont*, in *Agenda Pública. El Periódico* (12 luglio 2018); ID., *La justicia española se aísla*, ivi (19 luglio 2018).



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)