STATO AUTONOMICO E COSTITUZIONE SPAGNOLA: É TEMPO DI UN RIPENSAMENTO?

Anna Mastromarino[1]

DATA DE RECEBIMENTO: 16/06/2020
DATA DE APROVAÇÃO: 07/07/2020

INTRODUZIONE

In Spagna si parla da molti anni di riforme costituzionali; forse da un po' troppo.

Negli ultimi anni, il tema della revisione del testo del 1978, infatti, è stato così inflazionato, soprattutto dalla dottrina pubblicistica, da essere ormai ridotto a *leitmotiv* accademico, senza riuscire davvero ad affermarsi come punto all'ordine del giorno nell'agenda politica spagnola.

Dopo il tentativo di avviare una riflessione compiuta, intrapreso dal Primo ministro Zapatero nel 2005, ma lasciato cadere nel vuoto[2], la questione è tornata ad animare il dibattito dopo il 2010 con l'irrompere dell'*affaire* Catalogna sulla scena. Quel che è certo è che in nessun momento si è davvero radicata nell'opinione pubblica l'idea che mettere mano alla Costituzione rappresentasse il concreto impegno di qualche forza politica. Non certo di quelle a livello statale, ma neppure di quelle regionali o di matrice nazionalista.

Sarebbe eccessivamente semplicistico attribuire questo stato di cose all'indisponibilità del sistema dei partiti a modificare lo *status quo* o all'impossibilità di fatto di portare a termine il procedimento costituzionalmente previsto.

---

[1] Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale conseguito presso l'Università degli Studi di Milano. Contato: anna.mastromarino@unito.it.

[2] Con delibera del 4 marzo 2005, il Consiglio dei ministri spagnolo guidato da José Luis Rodríguez Zapatero aveva sottolineato la propria volontà di pervenire a una modifica del testo costituzionale del 1978. A tal fine aveva sollecitato il *Pleno del Consejo de Estado* presieduto da Francisco Rubio Llorente affinché esprimesse il proprio parere su alcuni punti specifici, essendo intenzione dell'Esecutivo intervenire sulla Costituzione in maniera "concreta e limitata", immaginando una modifica puntuale del testo 1) per il superamento della preferenza della discendenza maschile rispetto a quella femminile nella successione al trono; 2) per prevedere l'esplicito recepimento nel testo costituzionale del processo di unificazione europea; 3) per permettere l'inclusione nella Carta della denominazione delle comunità autonome; 4) per riformare il Senato. Nonostante nel gennaio del 2006 il Consiglio di Stato abbia provveduto alla pubblicazione di un documento di oltre trecento pagine, chiarendo, in linea con la propria funzione consultiva, i principi e i criteri cui la riforma avrebbe dovuto indirizzarsi, nonché la procedura che a tal fine si sarebbe dovuta seguire, né il Governo, né il Parlamento si sono attivati per dare seguito all'iniziativa di revisione, che anche in questo caso, nonostante la riflessione e il dibattito intervenuti, è abortita.

Se è vero che il costituente spagnolo ha voluto dotare il testo di un *iter* di revisione rigido e complesso, che può arrivare a disporre lo scioglimento anticipato delle *Cortes* per confezionare la riforma, d'altra parte non bisogna drammatizzare eccessivamente i profili di un procedimento che nei suoi passaggi non è più severo di quello previsto in altri ordinamenti dove, a prescindere dagli aggravi procedurali imposti, la Costituzione è stata riformata in più occasioni, anche con il fine di contribuire a un progressivo allentamento delle tensioni socio-culturali in atto nel paese[3].

Per comprendere la reticenza della Spagna a modificare la propria Carta, allora bisognerà andare oltre le contingenze del quadro politico e ricordare che le ragioni sono in prevalenza di natura storica e sociologica, dal momento che hanno prima di tutto a che fare con la paura atavica che la società spagnola vive in relazione all'idea che mettere mano alla Costituzione del 1978, in maniera profonda e sistematica[4], possa voler dire condannare il Paese a cadere in un nuovo periodo di instabilità. Non si dimentichi che quella attuale rappresenta, per la storia costituzionale spagnola, l'era democratica più duratura e più solida mai vissuta dal Paese, a fronte di un'incertezza istituzionale con cui, sostanzialmente, ha dovuto convivere a partire dall'esperienza di Cadice.

D'altra parte, questa paralisi socio-politica nei confronti del processo di revisione costituzionale non è risultata senza conseguenze. Si potrebbe ipotizzare, al contrario, che da essa dipendano molti degli aspetti che caratterizzano il paradosso che, a parere di chi scrive, la Spagna si trova attualmente a vivere, senza che a breve termine si possa immaginare una via d'uscita.

---

[3] Oltre alla Spagna, nel panorama del diritto comparato, sono diversi i paesi che contemplano lo scioglimento dell'assemblea quale fase del procedimento di revisione: Danimarca, Grecia, Norvegia, Brasile, Belgio, per citarne alcuni. Quest'ultimo in particolare rappresenta una buona occasione di riflessione per quel che si va dicendo. Nonostante sia caratterizzato da un procedimento che presenta pesanti aspetti aggravanti, a partire dalla seconda metà del secolo scorso il Belgio ha fatto ampio ricorso alla revisione costituzionale. La tendenza del Regno belga a dare risposta alle tensioni socio-linguistiche interne all'ordinamento attraverso la stipula di patti istituzionali tra le due comunità di riferimento, infatti, ha indotto il sistema a un approccio informale rispetto alle modifiche costituzionali, sempre che l'accordo raggiunto sia sempre rispettoso della tutela della cosiddetta *paix communitaire* tra francofoni e fiamminghi. Sia consentito il riferimento a A. MASTROMARINO, *El laboratorio belga: reforma constitucional o acción constituyente?*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU (ed.), *Paramento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. Quién y cómo participa?*, Barcellona, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 105 ss.

[4] Sono soltanto due le riforme che hanno interessato il testo costituzionale dalla sua approvazione ad oggi. In nessuno dei due casi si è proceduto allo scioglimento delle *Cortes* o ricorso al referendum popolare.
La prima modifica, nel 1992, è intervenuta a riforma dell'art. 13 in materia di diritto elettorale degli stranieri; la seconda, nel 2011, ha comportato la revisione dell'art. 135, al fine di inserirvi il principio di stabilità di bilancio.

Anticipando alcune delle considerazioni che proverò a meglio argomentare nel corso di questo scritto, infatti, è possibile sostenere che la drammatica situazione in cui versano i rapporti tra la comunità catalana e le istituzioni dello Stato spagnolo possa difficilmente essere risolta attraverso la sola negoziazione politica o attraverso il mero ricorso agli organi della giustizia, ordinaria o costituzionale, essendo espressione di un più ampio "malessere territoriale" che colpisce in maniera più o meno forte tutto il Regno, trovando oggi la sua manifestazione più acuta in Catalogna.

Da qui il paradosso.

La tesi che si vuole sostenere è che la Spagna, da una parte, per far fronte ai gravi problemi di tenuta del sistema che la stanno scuotendo, si trova nella necessità, senza poter ulteriormente assecondare la sua riluttanza, di avviare un processo di riforma per affrontare in maniera strutturale la sua crisi; dall'altra, proprio il livello raggiunto dalla crisi tanto sul piano sociale che politico rende del tutto sconsigliabile, se non impossibile, avviare, per il momento, qualsivoglia *iter* di modifica della Costituzione, mancando i presupposti di progettualità e di comunione di intenti che sono base ineludibile di qualunque processo per la definizione di un patto costituzionale tra consociati[5].

Il discorso avrebbe dovuto essere affrontato da tempo. Ciò non è avvenuto. Non può avvenire ora, anche perché non è da escludere che le ragioni che rendono urgente la riforma siano le stesse che la rendono oggi impossibile: crisi dell'unità istituzionale, prima ancora che territoriale, perdita progressiva del senso di identità nazionale, allentamento dei vincoli di solidarietà inter-regionali, solo per ricordarne alcuni.

Non di meno, proprio partendo dall'idea, presupposto essenziale rispetto alle considerazioni che qui si intende svolgere, che la revisione costituzionale sia un passo obbligato per la Spagna e che tutt'al più si possa discutere sul "quando" e sul "come", ma non sul "se", può valere la pena riflettere sin da ora sui caratteri di fondo che deve assumere il patto costituzionale spagnolo; confrontarsi ancora, ma in termini più concreti, sulle possibili modifiche cui sottoporre il testo del 1978; aprire un

[5] Impossibile non richiamare le considerazioni già espresse da G. Zagrebelsky (*Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione,* in *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, Cedam, 1985, 927) nella formulazione di quello che è stato definito il "paradosso della riforma costituzionale". Si veda successivamente anche, dello stesso Autore, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Politica del Diritto*, 1/1986, 165 ss, in particolare 174.

dialogo in grado di far convergere gli attori su alcuni contenuti che possano rappresentare la base per un proficuo dibattito politico e sociale, quando vi saranno le condizioni per affrontarlo.

Questo tempo, che precede l'avvio dell'*iter* di revisione, in attesa che il momento sia maturo per accogliere le modifiche, può e deve diventare un tempo capace di far convogliare idee e far stringere legami in un'arena pubblica capace di trasformarsi in arena costituente, dal momento che quello che deve essere messo in moto è un intervento profondo, favorito dalle stesse modalità previste dalla Costituzione del 1978.

Il costituente spagnolo, infatti, accanto alla più snella procedura di cui all'art. 167[6], ha previsto un'*iter* più gravoso (art. 168 CE[7]) che pur restando dal punto di vista della teoria costituzionale entro i confini del potere costituito, senza trascendere in quelli del potere costituente, consente di andare a incidere direttamente su alcuni pilastri del testo, arrivando sino a prevedere la possibilità di una revisione totale della Costituzione.

Effettivamente, alla luce dei nodi politico-istituzionali che, soprattutto per quel che concerne l'organizzazione territoriale, la Spagna si trova a dover affrontare, non pare che concetti come sovranità, cultura, nazione… potranno uscire indenni da una simile operazione di ripensamento dell'impianto costituzionale.

1 LE AMBIGUITÀ IRRISOLTE DELLA COSTITUZIONE DEL 1978

Nell'impossibilità di analizzare tutti gli ambiti che pure nel tempo sono stati considerati degni di attenzione per quel che riguarda l'avvio di potenziali processi di revisione, queste pur brevi considerazioni proprio all'assetto territoriale intendono

[6] L'articolo 167 recita: «1. *Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.* 2. *De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.* 3. *Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras*».

[7] Così dispone l'art. 168 «1. *Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Titulo preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.* 2. *Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.* 3. *Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación*».

dare spazio, nella convinzione che molte delle difficoltà che la Spagna si trova ad affrontare siano ontologicamente connesse alle scelte che i costituenti fecero (o non fecero) definendo il tipo di Stato spagnolo.

Dopo aver provato a individuare quali sono quegli elementi che possono aver minato sin dalle origini un armonico sviluppo del decentramento spagnolo e su quali aspetti dovrebbe pertanto insistere un efficacie progetto di riforma costituzionale, nell'ultima parte del lavoro ci si soffermerà non tanto sui contenuti che la riforma dovrà prevedere, quanto piuttosto sulla convinzione che qualsivoglia intervento di modifica debba essere preceduto dall'avvio di una riflessione capace di imprimere un cambio di rotta alla cultura politica del Paese che deve accompagnare la riforma: è convinzione di chi scrive che solo un profondo ripensamento del patto costituzionale che permetta di approdare ad una riorganizzazione del sistema in senso federale possa rappresentare una buona soluzione per assicurare un accomodamento delle diversità che caratterizzano il corpo sociale, ma anche il territorio nazionale.

I rapporti tra il centro e la periferia, ma anche tra alcune comunità, si sono a tal punto deteriorati da rendere quanto mai opportuno un atto di rigenerazione costituzionale, ossia di un atto di ristrutturazione profonda dei fondamenti teorici dell'ordinamento spagnolo in particolare per quel che concerne il cosiddetto Stato autonomico; un atto che possa determinare l'instaurarsi di nuove dinamiche istituzionali e sociali: una revisione che non circoscriva i suoi effetti al testo di alcuni articoli e alla loro applicazione, ma che, a prescindere dalla sua entità, sia momento di ridefinizione del patto costituzionale, dentro l'alveo del potere costituito, così come previsto dal costituente, ma pur capace di influire sull'impianto del Paese nel suo complesso.

Per comprendere fino in fondo i nodi del presente, bisogna, dunque, risalire alla trama tessuta dai lavori costituenti e al contesto storico in cui questi si sono sviluppati: nella definizione dei tratti costituzionali della Spagna post franchista giocano un ruolo fondamentale i caratteri peculiari della transizione; le esigenze di democrazia, ma anche i limiti strutturali che rallentano il suo consolidarsi; la scelta dell'*olvido* e del *silencio* come *exit strategy* almeno per quel che concerne il piano politico[8].

[8] Gli anni trascorsi a partire dalla morte del generale Francisco Franco, nel novembre del 1975, sino all'adozione della Costituzione del 1978 circoscrivono un'epoca comunemente denominata *Transición democrática*, durante la quale, sostanzialmente facendo ricorso all'apparato istituzionale e normativo già in vigore in epoca falangista,

In particolare, è nei lavori che accompagnano la stesura della Costituzione del 1978 che, per quel che riguarda l'assetto territoriale, si dà avvio a un processo di decentramento concretamente mai definito e a un progetto di differenziazione in effetti mai assimilato né dal punto di vista costituzionale, né sul piano politico-sociale. Sin dal primo momento, infatti, si comprende che al fine di dare stabilità democratica al Paese è necessario ricondurre entro il quadro costituzionale le tensioni dei gruppi nazionalisti, attivi sin da allora; si opta, a tal fine, in favore di una soluzione di decentramento potenzialmente asimmetrico, capace nei fatti di rassicurare al contempo tanto le comunità storiche, che contano su un prossimo strutturale riconoscimento della loro specialità, quanto i sostenitori del modello accentrato, contrari a derive differenzianti.

Ogni previsione di asimmetria, potenzialmente foriera di condurre al consolidamento di una differenziazione stabile in seno all'ordinamento spagnolo viene o immediatamente disinnescata dal costituente stesso, con l'introduzione di formule di compensazione da attivarsi nel tempo, o progressivamente neutralizzata da una politica omogeneizzante messa in atto dai partiti e avallata dal Tribunale costituzionale[9]. Mancano in quel tempo i presupposti in termini di cultura sociale e di stabilità democratica per comprendere sino in fondo i vantaggi che il riconoscimento della specialità sul territorio spagnolo avrebbe comportato sul lungo periodo. Lo spettro dell'instabilità e con essa il ricordo delle migliaia di morti ancora dispersi nelle fosse della guerra civile aveva fatto propendere per una attuazione soft della differenziazione delle comunità storiche e per una stabilizzazione dei rapporti autonomici regolati sin dai patti del 1981, con buona pace del principio dispositivo, in forma omogenea su tutto il territorio nazionale.

Da allora lo Stato autonomico è andato via via trasformandosi, fino a quasi abbandonare l'assetto definito dal dettato costituzionale, per essere modellato da una dinamica di contrattazioni bilaterali, utili da una parte a dare ossigeno a governi

---

si diede avvio a un decisivo processo di rinnovamento democratico che si completò con l'adozione della nuova Carta costituzionale approvata con referendum popolare. Ciò fu possibile grazie a un accordo siglato tra tutte le forze politiche, quelle antifasciste, ma anche quelle eredi morali della dittatura, e fondato sulla comune volontà di chiudere le porte al passato, anche e soprattutto attraverso l'approvazione di una legge di amnistia: un *pacto de olvido y silencio* attraverso il quale i partiti si impegnavano a non evocare la storia più recente, né a usarla a fini politico-elettorali.

[9] Cfr. J. TUTELA ARANDA, *El fracasado éxitodel Estado autonómico. Una historia española*, Madrid, Marcial Pons, 2016, in particolare pp. 302 ss.; e anche A.M. CUBAS, J.A. PÉREZ, J. ROMERO, M. SOLER, J.M. VIDAL, *El federalismo plurinacional. Fin de viaje para el Estado autonómico?*, Madrid, Díaz & Pons, specialmente pp. 17 ss.

a livello centrale spesso bisognosi di appoggio da parte delle forze nazionaliste per raggiungere la maggioranza assoluta; dall'altra per aprire una negoziazione in termini di riconoscimento di competenze a quelle stesse comunità in grado, per l'appunto, di fornire appoggio alle forze politiche di maggioranza a livello statale.

Dunque: stabilità di governo a fronte di concessione di nuovi spazi di autonomia attraverso un processo che nulla ha a che vedere con la progettazione di opportunità di asimmetria sostenibili e funzionali al consolidamento dell'assetto costituzionale[10]. Lo dimostra il periodico ricorso a politiche di livellamento delle competenze ossia di riconoscimento a tutte le comunità di quelle competenze inizialmente concesse solo a una o poche comunità[11]: un livellamento inevitabile a fronte della mancanza di argomentazioni solide a sostegno della differenziazione introdotta, nonché dell'incapacità di gestire un ordinamento la cui asimmetria non si fonda su una visione razionale a lungo termine.

Tenuto conto di queste strutturali difficoltà a dare armonico sviluppo al progetto costituzionale per quel che concerne l'organizzazione territoriale della Spagna si è parlato di Stato "*inacabado*", non essendo mai stati definiti nelle linee essenziali gli aspetti che riguardano il riconoscimento delle comunità nel testo costituzionale, la distribuzione delle competenze tra il centro e la periferia, la limitazione dei cosiddetti "fatti differenzianti"; uno Stato sostanzialmente implementato dalle dinamiche bilaterali sostenute se non proprio fomentate dal sistema politico ed elettorale,

[10] Nel mio *Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei processi di integrazione politica. La prospettiva belga*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, pp. 411 ss., ho avuto modo di sottolineare come sia essenziale non tanto valutare la compatibilità dell'asimmetria in se' rispetto a ogni singolo ordinamento, quanto di verificare, anche tenuto conto dei caratteri geografici, sociali, economici del sistema, "quanta" differenziazione possa essere assorbita dal sistema: detto altrimenti che grado di asimmetria può essere iniettata nell'ordinamento senza provocare un rigetto fisiologico, cercando un equilibrio tra il *quantum* e il *quomodo* in grado di garantire l'ottenimento di quei benefici che la sua implementazione può apportare in termini di integrazione politica. In questo senso è necessario abbandonare una logica quantitativa in favore di considerazioni qualitative. Bisognerà quindi cominciare con l'analizzare quali possano essere i presupposti per l'applicazione di una asimmetria che risulti funzionale alle aspettative di un equo trattamento nutrite dal corpo sociale: una asimmetria che nulla, dunque, ha a che fare con interventi contingenti di breve respiro, dal momento che, mirando all'implementazione di politiche di giustizia e inclusione, aspira a una trasformazione progressiva, ma strutturale del sistema così come dell'impianto sociale dello Stato.

[11] J. PRADERA, nel suo noto articolo *La lievre y la tortuga, Política y administración en el Estado de las autonomías*, in *Claves de Razón Práctica*, 38/1993, descrive plasticamente questa dinamica su cui si fonda il decentramento spagnolo. L'espressione ben rappresenta la realtà autonomica caratterizzata da comunità-*lepre*, che segnano il passo, e comunità-*tartarughe*, che, seppur più lentamente comunque finiscono con il raggiungere prima o poi i medesimi traguardi raggiunti dalle prime. In questo contesto la pratica della negoziazione bilaterale risulta più che mai attiva, animata dalle comunità caratterizzate da forti tratti identitari che strappano a fronte di appoggio politico concessioni sul piano delle competenze che danno origine a una differenziazione velleitaria perché destinata a sbiadire man mano che tutte le altre entità substatali accedono alla medesima competenza mediante accordi bilaterali.

appiattito dai patti autonomici, accomodato e attuato in ultima istanza dalla giurisprudenza costituzionale.

Volendo ricorrere ad una immagine in un certo senso forte, potremmo arrivare a dire che, per quel che riguarda l'organizzazione territoriale è come se la condizione di transitorietà che ha caratterizzato le dinamiche politiche nei primi anni di vigenza della Costituzione, sino all'instaurarsi di una consolidata pratica democratica, non si sia mai esaurita, permettendo l'instaurarsi di un assetto che pur mirando a stabilizzarsi non ha mai rappresentato una vera proiezione del modello costituzionale nella pratica, né, conseguentemente, ha mai potuto trovare una base solida nella stessa Costituzione divenuta con il tempo ormai inadatta a raccontare il presente e incapace di mantenere le promesse formulate non tanto per mancanza di volontà quanto per mancanza di strumenti.

Effettivamente, sotto diversi punti di vista, è bene riconoscere che, tenuto conto della contingenza storico-politica nella quale è scritta, la Costituzione spagnola del 1978 poteva solo tratteggiare uno scenario. I tempi non erano maturi per nulla più: non lo erano sul piano politico, non lo erano sul piano sociale, non lo erano neppure sul piano economico dal momento che il regime aveva lasciato un ordinamento estremamente arretrato e con uno sviluppo economico appena avviato.

Anche per questo, nella necessità di ottenere fiducia da tutte le forze politiche convolte nella transizione, i costituenti non poterono far altro che costruire aspettative, formulare promesse la cui realizzazione è stata via, via posticipata nel tempo, prima per necessità, poi per interesse a conservare uno *status quo* malleabile e per questo adattabile alle diverse contingenze politiche. Quelle promesse che avrebbero potuto e dovuto essere comunque progressivamente prese in considerazione e realizzate negli anni dando vita ad un assetto territoriale razionale e definito nelle sue linee, sono rimaste disattese, mentre le aspettative a esse connesse hanno finito con il corrodere profondamente il patto costituzionale siglato nel 1978.

Una Costituzione, infatti, per crescere nella sua credibilità, per contribuire al consolidamento di quel patriottismo costituzionale che significa prima di tutto unità sociale e progettualità nel tempo, non può restare perennemente "aperta", né un ordinamento può svilupparsi solo in senso devolutivo assecondando un processo centrifugo destinato a non arrestarsi mai.

La formula politica istituzionalizzata della Spagna è andata plasmandosi attorno a questo spazio incompiuto. Ed è, pertanto, da questo spazio che bisogna ripartire per ricostituire il patto territoriale…ed è qui probabilmente che ci si scontra con alcune prime difficoltà che rendono, sotto un certo punto di vista, sostanzialmente impraticabile, almeno per ora, la via della riforma.

È vero, infatti, che, anche quando profonda ed estesa a un gran numero di articoli, la riforma resterebbe compresa entro quei confini costituzionali che sono espressione del potere costituito e, dunque, realizzata nelle sedi parlamentari a tal fine previste.

Non di meno, sarebbe fuori luogo non considerare che gli accordi che precedono la stesura del testo di revisione devono essere assunti alla luce degli scenari politici attuali, a prescindere dalla rappresentazione in Parlamento, non solo per quel che concerne il peso dei singoli partiti a livello statale, ma anche tenuto conto del ruolo che i partiti nazionalisti sono andati via, via giocando, in alcuni casi con sempre maggiore influenza, nella politica locale, come in quella del governo centrale. Detto altrimenti, la definizione previa dei soggetti ammessi a negoziare il patto costituzionale, a prescindere dall'*iter* successivo, costituisce un nodo fondamentale rispetto alla riuscita e alla tenuta della potenziale riforma che deve intraprendere la Spagna. Senza tornare ad assicurare relazioni di riconoscimento reciproco tra i partiti è assolutamente inutile avviare un qualsiasi ragionamento in tema di revisione; d'altra parte proprio la definizione di un nuovo impianto costituzionale soprattutto per quel che riguarda i rapporti centro-periferia costituisce un importante passo per assicurare il consolidarsi di legami di fiducia[12] consolidati a partire dallo sviluppo di politiche di riconoscimento[13].

[12] Come meglio approfondito in A. MASTROMARINO, *Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei processi di integrazione politica*, cit., pp.418 ss.: «La fiducia come assegnamento rispetto all'operato degli altri consociati e delle istituzioni può divenire lubrificante sociale in grado di rivitalizzare i processi di integrazione politica. In ambito politico-sociale, infatti, essa coincide con la previsione circa la propensione altrui a rispettare quelle stesse regole considerate cogenti ai fini di una pacifica convivenza e si sostituisce a dinamiche quali la minaccia della sanzione e l'imposizione coattiva… Ragionare di fiducia in quanto processo sociale, pertanto, induce a pensare che non siano le differenze in sé, bensì la diffidenza che la mancanza di relazioni e dunque di conoscenza genera, a poter minare i legami di affidamento e dunque di cooperazione e solidarietà: mi affido più facilmente a chi mi somiglia perché nutro la convinzione (più o meno oggettivamente fondata) che le mie previsioni circa il suo comportamento futuro nei mei confronti non saranno deluse; tendo a non affidarmi a chi non mi somiglia perché non sapendo nulla del suo profilo non posso formarmi alcuna aspettativa razionalmente legittima circa la sua condotta a venire… Ne consegue che più che lavorare sulla costruzione di una identità nazionale omogenea bisognerebbe agire sulla rimozione delle cause della diffidenza e della sfiducia, senza sottostimare il ruolo che le istituzioni possono svolgere nel modellare, gestire e ricomporre il conflitto amplificando e non mortificando le occasioni di emersione della diversità, fomentando e non eliminando i

Ecco affacciarsi ancora il paradosso, mentre appare sempre più chiaro che la situazione è ormai a tal punto tesa che le buone intenzioni di per sé non bastano più. E non basta neppure la buona volontà della sola maggioranza parlamentare, ancor quando assoluta, a gettare le basi per uscire dal pantano istituzionale in cui la Spagna si è invischiata[14].

Esiste dunque un dibattito sui temi, ma deve aprirsi previamente anche un dibattito sui modi con cui la riforma deve essere pensata e messa in atto.

La revisione di cui la Spagna ha bisogno, probabilmente, non può essere portata a termine con un intervento, *una tantum*, circoscritto. È necessario predisporre un cronoprogramma, serrato, che, sulla falsa riga di quanto avvenuto in Belgio con l'Accordo per la sesta riforma, sul breve-medio periodo, attraverso tappe definite e scadenzate, porti ad un risultato concreto e armonico; un cronoprogramma che sia frutto di un patto tra forze politiche e che per la sua natura, a prescindere dalla forma, abbia essenza costituzionale dato il tenore dei suoi contenuti e l'ambizione dei suoi fini.

Solo dopo aver chiarito le condizioni per procedere (ossia dopo aver selezionato i soggetti e il tavolo per definire il patto costituente) sarà possibile dedicarsi ai contenuti.

In questo senso va detto sin dall'inizio che, pur nella consapevolezza della variegata gamma di soluzioni proposte, pur a fronte di una letteratura sterminata sul punto, è possibile rintracciare alcuni punti comuni su cui la dottrina pare da tempo convergere e che pertanto potrebbero rappresentare dei sicuri temi di confronto per avviare un processo di revisione per quel che concerne l'organizzazione territoriale spagnola.

A partire da quella che è stata la riflessione già aperta a livello istituzionale con il parere emesso dal Consiglio di Stato su richiesta del governo Zapatero, potremmo cominciare con il dire che la previsione della denominazione delle comunità all'interno del testo costituzionale potrebbe rappresentare senza dubbio un primo concreto passaggio di stabilizzazione dell'assetto del tipo di Stato spagnolo, contribuendo alla definizione dei soggetti che compongono il cosiddetto Stato

---

momenti di confronto che, generando conoscenza, facilitano la possibilità di formulare predizioni sul comportamento altrui e conseguentemente aiutano a superare la diffidenza».

[13] Cfr. F. CAAMAÑO, *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Madrid, Turpial, 2014, in particolare pp. 179 ss.

[14] …basti prestare attenzione al peso della questione territoriale nella formazione del governo all'indomani delle elezioni del 28 aprile 2019.

autonomico: un atto forte, dal punto di vista simbolico prima che giuridico, teso a riconoscere alle comunità autonome cittadinanza costituzionale concreta.

Nella medesima direzione, la revisione sarebbe l'occasione, come già ipotizzato tante volte, di disegnare il nuovo Senato spagnolo. Impossibile in questa sede dedicare al tema più di un accenno: del resto non vi è aspetto in proposito che non sia stato analizzato, ponderato, nonché ampiamente dibattuto. Ci si limita a sottolineare come da un punto di vista più complessivo, il ripensamento della seconda Camera rientra in una riflessione che concerne i termini di partecipazione delle comunità autonome alla decisione politica: il che significa considerare non solo l'ambito parlamentare, ma anche l'analisi dell'ambito intergovernativo, che nel caso spagnolo necessita sicuramente una ristrutturazione[15].

E' difficile pensare che la modifica del Senato, anche fosse condotta sulla falsa riga del modello *Bundesrat*, in auge presso una accreditata dottrina[16], possa portare a risultati confortanti se non si mette mano a un sistema di conferenze poco organico, la cui dinamica bilaterale soffoca ogni prospettiva di sviluppo omogeneo delle relazioni in seno alle *Cortes* e ogni possibilità di consolidamento di dinamica centro-periferia funzionale all'implementazione dell'assetto istituzionale e non alla tutela della maggioranza di turno[17].

Del resto, per quel che concerne il ruolo delle comunità nella decisione politica, oltre agli aspetti più tecnico-procedurali si tratterebbe di entrare anche nella ridefinizione del profilo contenutistico, in particolare per quel che concerne il riparto di competenze tra centro e periferia.

Come noto, la Costituzione spagnola si è inizialmente affidata a un sistema piuttosto peculiare caratterizzato da due elenchi paralleli di competenze, l'uno dedicato allo Stato, l'altro alle comunità; dall'esistenza di un principio dispositivo

[15] Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, *La reforma federal y estatutos de segunda generación*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015.

[16] Tra coloro che sostengono con decisione il valore di una trasformazione in senso tedesco del Senato spagnolo deve essere ricordato Eliseo Aja, che difende la sua idea ancora nell'ultimo lavoro monografico *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.

[17] È risaputo che, nonostante non pare si sia trattato di un effetto calcolato, il sistema elettorale ha favorito il consolidarsi di un bipolarismo a livello statale rafforzato dal potere territoriale man mano acquisito dai partiti regionalisti in varie parti del Paese. Il decentramento in Spagna è cresciuto assecondando questa dinamica di appoggio a fronte di competenze, che è durato sostanzialmente sino a quando le condizioni del sistema dei partiti sono rimaste invariate e sino a quanto la devoluzione di competenze poteva ancora essere ricondotta al disegno del costituente. Quando con la comparsa sulla scena politica di forze alternative alle tradizionali, tanto a destra quanto a sinistra, il ruolo di "chiusura" da parte dei partiti regionali è entrato in crisi e la giustizia costituzionale ha cominciato a non assecondare più il processo di smaterializzazione del riparto di competenze a livello costituzionale, il sistema ha iniziato a manifestare le sue criticità e a pretendere risposte alternative.

attraverso il quale era concesso a ogni comunità una sorta di accesso *à la carte* alle singole competenze, valorizzando gli statuti nella costruzione di un'autonomia funzionale ai caratteri sociali, economici, geografici, culturali dei diversi territori; dalla previsione, per quel che concerne la distribuzione delle competenze, di un assetto asimmetrico destinato a diluirsi nel tempo.

A distanza di quaranta anni dall'approvazione del testo costituzionale è difficile poter rintracciare ancora nella pratica questi caratteri: il sistema è stato profondamente cambiato dalla prassi, dalle consuetudini costituzionali e dalla giurisprudenza, determinando un quadro parallelo al dettato costituzionale nel quale si stenta a riconoscere le idee della prima ora. Così nel caso del principio dispositivo, di fatto profondamente ridimensionato dai patti autonomici, ma anche dal già citato sistema di negoziazione sulle competenze, caratterizzato da scatti in avanti, promossi da alcune comunità, e da momenti successivi di allineamento che tendono a dare uniformità al sistema piuttosto che a valorizzare le differenze; così anche per quel che concerne l'individuazione delle singole materie da distribuire, dal momento che questa corsa alla negoziazione bilaterale ha condotto ad una progressiva "smaterializzazione" delle competenze o in alcuni casi alla loro vivisezione, spesso ben oltre la più tradizionale diatriba tra funzioni e materie, con inevitabile dispersione del potere di gestione e programmazione di alcuni ambiti. Gli stessi statuti di seconda generazione, a partire dai primi anni del 2000, hanno cominciato a mostrare le ambiguità e, dunque, i limiti di uno strumento che pur essendo pensato per essere al contempo atto di nascita e documento di identità dei territori organizzati in comunità autonome, deve essere approvato in ultima istanza con atto delle *Cortes*.

È, quindi, inevitabile l'intervento sui criteri che fondano il riparto di competenze (va bene l'elasticità...ma sarebbe bene ricordare che la Spagna nei suoi caratteri storico-politici non può affidarsi, come invece capita in Belgio, a scenari di surrealismo degni di un quadro di Magritte, ma difficilmente riproponibili in altri contesti istituzionali…); sulla definizione delle stesse competenze da ripartire (: resta il tema del regime fiscale, vero nodo attorno al quale si gioca la questione catalana, e resta la necessità di tornare a ragionare sull'essenza dei cosiddetti *hechos diferenciales*, costituzionalmente previsti, ma sostanzialmente dispersi nella prassi per quel che concerne la loro essenza); sul valore degli statuti in seno al sistema delle fonti.

Esistono, infine, ambiti da revisionare che pur potendo apparire marginali, rappresentano invero, nodi centrali, tutt'altro che trascurabili. Si pensi, per esempio, alla necessità di modificare il sistema elettorale, nelle sue linee previsto in Costituzione, capace per molto tempo, attraverso un'operazione alchemica, non del tutto prevista, di trasformare le tensioni politiche connesse al carattere multinazionale dello Stato in risorsa a servizio della stabilità politica del governo centrale, oggi divenuto esso stesso fonte di incertezza, contribuendo alla sovra-rappresentazione dei nazionalisti sul piano tanto locale che nazionale e rendendo più difficile l'incontro tra forze moderate[18].

2 PROSPETTIVE FEDERALI

Quelli ricordati non sono che alcuni dei possibili ambiti rispetto ai quali è stata da più parti rilevata la necessità di avviare una riflessione sulla revisione della Costituzione spagnola del 1978. Alcuni più o meno puntuali, altri più o meno urgenti…resta la convinzione, del resto, che nessuno di questi punti singolarmente considerato possa di per sé facilitare il rinnovamento del sistema spagnolo e, dunque, contribuire al suo consolidamento e alla sua pacificazione territoriale se, come ricordato, la definizione dei contenuti non è preceduta dalla definizione della cornice: ogni discorso puntuale sul "cosa" revisionare è destinato a restare lettera morta se non ci si accorda prima sulla definizione dei caratteri del tipo di Stato entro cui questa revisione deve avvenire.

È stato approfondito in altra sede, ma le riflessioni che si vanno qui sviluppando sembrano adatte a ribadire l'idea per cui in un contesto dal punto di vista identitario così travagliato come appare quello spagnolo negli ultimi tempi, la soluzione passa attraverso la conversione in senso federale del patto costituzionale e la conseguente modifica in tal senso degli istituti e degli organi di governo, secondo un processo di disarticolazione territoriale di tipo disaggregativo[19].

Stiamo parlando di un intervento strutturale, esplicito, costituzionalmente definito.

[18] J. GARCIA ROCA (Ed.), *Pautas para una reforma constitucional*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, 45 ss.
[19] Sia consentito il richiamo a A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Mialno, Giuffré, 2010.

Vale la pena ricordarlo dal momento che è stato sostenuto da un'accreditata dottrina[20] che la Spagna a prescindere da ogni esplicito riferimento normativo costituisce in ogni caso un sistema ferale, nel suo funzionamento. Nella letteratura politologica internazionale si è parlato di un sistema "quasi federale"[21] e l'idea è penetrata così profondamente nel dibattito spagnolo che nel documento *Ideas para una reforma de la Constitución* sottoscritto nel novembre 2017 da un certo numero di riconosciuti accademici spagnoli si giunge a sostenere che sarebbe possibile prescindere in caso di riforma da un'esplicita denominazione del sistema in senso federale, dal momento che la mera previsione a livello costituzionale di tecniche e dinamiche proprie del federalismo potrebbe bastare a risolvere la grave crisi territoriale che dal punto di vista istituzionale ha investito la Spagna[22].

Questa prospettiva non può essere accolta da chi scrive, dal momento che si ritiene che la qualità di Stato federale non è solo una questione di ingegneria costituzionale. E' anche (e soprattutto) una questione di legittimazione.

Federale, infatti, non è quello Stato che assume e fa proprie nella pratica tecniche federali di governo, quanto piuttosto quello che ponendosi nell'ottica del federalismo consolida una dinamica cooperativa tra il livello centrale e quello statale. Una cooperazione che si presenta come ineludibile e indispensabile e che trova la sua più alta rappresentazione nell'inclusione delle entità federate nel processo di revisione costituzionale. Ciò perché è l'esistenza di un patto di mutuo riconoscimento come enti coordinati e non subordinati a definire lo Stato federale, soprattutto quello di tipo disaggregativo, in termini costituzionali.

Nei sistemi caratterizzati da profondi *cleavages* territoriali di natura culturale, linguistica, religiosa…la riforma in senso federale di uno Stato rappresenta una plastica rappresentazione della volontà dello Stato di includere tutte le componenti del corpo sociale nel patto costituzionale. La forza dei processi federali di tipo disaggregativo, infatti, si esprime tanto sul piano pratico che su quello simbolico. La sua duttilità nella definizione delle dinamiche centro-periferia consente naturalmente la costruzione di un ordinamento asimmetrico, dove le differenziazioni non sono frutto di contingenti negoziazioni riconducibili a necessità di opportunità politiche, ma

[20] Si veda in particolare R.L. BLANCO VALDÉS, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.
[21] Cfr. D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo* (1987), trad. it., Milano, Mondadori, 1998.
[22] Lo dice bene J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, *Una propuesta de cambio federal*, in J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA (Ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014, pp. 25-26, quando sottolinea l'importanza di una "clausola federale" soprattutto in corrispondenza di riforme che incidono sul tipo di Stato.

rispondono a un progetto sostenibile di decentramento, proiezione istituzionale di un corpo sociale ontologicamente plurinazionale.

Il carattere naturalmente asimmetrico del federalismo disaggregativo è frutto di questo "accomodamento delle differenze" che rappresenta il vero punto di forza del modello federale disaggregativo. Come ricordato altrove «nei sistemi federali per disaggregazione gli enti federati si trovano a operare entro un sistema caratterizzato da consolidate relazioni di forza, da contrapposizioni o solide alleanze fra diverse parti del corpo sociale e del territorio nazionale, che seppur spesso non in maniera formalizzata, preesistono alla stessa federazione e ne influenzano inevitabilmente lo sviluppo istituzionale e costituzionale. Negli Stati federali che derivano dalla disaggregazione dello Stato finiscono, dunque, con l'assumere centralità gli elementi fattuali e pre-giuridici che sono alla base della formazione di nuovi legami federali, destinati a sostituire la struttura unitaria del potere centrale»[23]

In questo senso, si potrebbe giungere a sostenere che i processi federali per disaggregazione costituiscono dal punto di vista istituzionale la più compiuta risposta alle rivendicazioni di autodeterminazione che non trovano più cittadinanza nel diritto internazionale ma continuano a rappresentare una leva forte nei rapporti del diritto interno: un punto di equilibrio tra conservazione dell'integrità del territorio statale e soddisfazione degli interessi di alcune componenti del corpo sociale. La disaggregazione in senso federale si compie proprio in nome di quelle tensioni e di quelle rivendicazioni, dà loro forma costituzionale addomesticando il conflitto politico, trasformando lo scontro in incontro, l'opposizione in dinamica e legame politico. Quello disaggregativo è un federalismo votato alla resilienza, al dibattito dialogico prima che dialettico, dal momento che se è vero che la condizione di minoranza non consente, quantomeno sul breve e medio periodo di piegare la maggioranza alla propria volontà, non di meno si permette alla minoranza la piena partecipazione alla decisione politica.

In questo modo si consente a diversi soggetti politici di vivere il proprio protagonismo politico nello spazio pubblico statale, impedendo al contempo di abusarne, incanalando le rivendicazioni nelle dinamiche politiche dello Stato e trasformando le pretese di autodeterminazione in programmi e istanze di autonomia

[23] Cfr. A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo.* cit., pp. 112-113.

costituzionalmente conformi, anche perché sostenute attraverso procedimenti il cui *iter* è frutto di un accordo comune.

Con il tempo questa integrazione nello spazio politico, pur non abbandonando i suoi tratti necessariamente competitivi, cessa di essere espressione di una logica del noi contro loro per assumere progressivamente sempre più i caratteri della dialettica politica. Ecco perché la definizione di doveri di lealtà costituzionale in Costituzione diventa essenziale in contesti siffatti e dove non prevista sin dall'inizio è stata ben presto introdotta dalla giurisprudenza come parametro costituzionale.

3 UNA SPAGNA FEDERALE

Non tutta la dottrina spagnola concorda sull'idea che la riforma della Costituzione, soprattutto per quel che concerne i fondamenti del tipo di Stato, rappresenti una tappa obbligata per ridare stabilità all'ordinamento spagnolo e per consolidare la sua unità. Altri ancora, pur riconoscendo la necessità di un intervento a livello costituzionale, sono convinti che sarebbe bene limitarsi a un'operazione di microchirurgia, modificando solo quelle parti in grado di introdurre cambiamenti utili a riconoscere uno *status* di *sociedad distinta* ai catalani, firmando un assegno di specialità in bianco alla Catalogna.

Le considerazioni svolte, seppur brevemente, mostrano invero come le criticità che oggi la Spagna è chiamata ad affrontare trovano ragione nel passato e sono destinate a produrre un progressivo deterioramento del sistema se non affrontate alla radice; gli studi sui processi di riorganizzazione territoriale di natura disaggregativa, d'altra parte, mettono in luce la possibilità che l'avvio di una riforma in senso federale della Spagna non solo è possibile, ma potrebbe rappresentare, proprio per i caratteri malleabili di questo modello territoriale, una via d'uscita alla situazione di stallo in cui si trova.

Qualunque soluzione normativa, sia essa di livello legislativo o costituzionale, che non sia in grado di incidere sui pilastri dell'ordinamento spagnolo è destinata a non riuscire ad arginare la crescente tensione che sta lacerando dal punto di vista territoriale il sistema: solo ridefinendo concetti come nazione, sovranità nazionale, lingua e plurilinguismo si potranno fondare le basi per un nuovo patto costituzionale condiviso; solo facendo dell'asimmetria il marchio di fabbrica della Costituzione (superando l'idea dell'asimmetria come mero concetto quantitativo, per aderire ad

una prospettiva anche qualitativa della differenziazione) si potrà garantire uno spazio alle diverse sensibilità identitarie nel rispetto della integrità e solidarietà del territorio statale; solo accettando il pluralismo identitario come fondamento della società spagnola è possibile immaginare un futuro di pacificazione sociale.

C'è stato un tempo, forse, in cui singoli interventi puntuali avrebbero potuto rappresentare una soluzione adeguata a far abbassare i toni del dibattito, a ridare ossigeno al testo del 1978; forse allora l'idea di inserire una "clausola Catalogna" con il fine, in particolare, di intervenire sul regime finanziario della comunità avrebbe potuto contribuire a ridimensionare la spinta indipendentista…forse. Perché quel che non deve essere dimenticato, e si è cercato di sottolinearlo in queste considerazioni, è che ci sono questioni di fondo da affrontare e messa una pezza si sarebbero presto aperte altre falle, si sarebbe dovuto intervenire in altre comunità, assecondando altre rivendicazioni.

Quel che è certo è che oggi non pare residuare altro spazio per gli accordi *a latere*, per le soluzioni *ad hoc*, per le dinamiche strettamente bilaterali. Oggi, o alla riforma partecipano tutti i soggetti che animano il sistema politico spagnolo o ogni tentativo di superamento della crisi è vano: se è vero che non è possibile riformare la Costituzione a prescindere dalla Catalogna, è altrettanto vero che non è possibile farlo neppure in funzione della Catalogna.

La via è quella federale, i tempi sono quelli che il sistema politico avrà la forza di dettare, non prima però di aver iniziato un profondo processo di ristrutturazione in senso federale della cultura istituzionale del Paese. Quand'anche la classe politica spagnola fosse in grado di elaborare un testo di riforma della Costituzione introducendo il federalismo nel sistema, l'assenza di una cultura che favorisca la logica del compromesso, della collaborazione orizzontale, della plurinazionalità che si riflette nelle istituzioni, potrebbe rendere vana ogni ipotesi di reale cambiamento. Agire sulla cultura istituzionale dei cittadini prima che sul sistema: questa è la vera via per il cambiamento in Spagna. Solo modificando profondamente il DNA dell'ordinamento, solo intervenendo sul contesto prima che sulle convenzioni costituzionali è possibile immaginare che una riforma costituzionale possa incidere sulle sfide che la Spagna si trova ad affrontare[24].

[24] Recentemente, X. ARBOS, *La cultura federal y sus adversarios en España*, in *Cuadernos Giménez Abad*, 17/2019, p.23, è giunto a sostenere che il problema non sia tanto la mera mancanza di una cultura federale,

A prescindere dal rinnovato interesse che continua a suscitare, non è di per sé intervenendo sulla composizione o sulle funzioni della seconda Camera che si potranno accomodare le esigenze di un corpo sociale attraversato da profondi *cleavages* identitari; è necessario, piuttosto, per dirla con Ortega y Gasset, *vertebrar* finalmente la Spagna, anche a costo di rimettere in gioco alcuni *totem* del diritto come quello relativo al concetto di cittadinanza, riflettendo sui suoi contenuti culturali, forse ormai poco compatibili con le prospettive plurali delle nostre liberal democrazie costituzionali[25].

In questo senso, riformare il testo del 1978 non appare più solo tecnicamente opportuno. È divenuto politicamente e istituzionalmente necessario; il che rende il momento cruciale.

Non si tratterebbe, infatti, di affrontare un momento di transizione del Paese…quanto piuttosto di aver il coraggio di chiudere una fase ancora mai conclusa. Nel 1978 mancavano i presupposti per affrontare alcuni nodi cruciali. Oggi è tempo di intraprendere una nuova fase della storia costituzionale spagnola.

REFERENCIAS

ARANDA, Tutela. **El fracasado éxitodel Estado autonómico**. Una historia española. Madrid: Marcial Pons, 2016.

ARBOS, X. La cultura federal y sus adversarios en España. *In:* **Cuadernos Giménez Abad**, n. 17, 2019.

BASAGUREN, A. Lopez. Sistema autonómico y cultura federal: sobre la lealtad y la diferencia federal. *In:* **Cuadernos Giménez Abad**, n. 17, 2019.

CAAMAÑO, F. **Democracia federal**. Apuntes sobre España. Madrid: Turpial, 2014.

quanto piuttosto il progressivo «*establecimiento de una cultura antifederal en España*». *Ibidem*, A. LOPEZ BASAGUREN, *Sistema autonómico y cultura federal: sobre la lealtad y la diferencia federal*, pp. 27 ss.

[25] Il concetto di cittadinanza si è andato tradizionalmente costruendo in un con quello di Stato-nazione puntando su fattori quali la lingua, la religione, l'identità culturale. Tradizionalmente, si fonda, dunque, tra gli altri, su elementi di natura culturale considerati essenziali all'agglutinazione del popolo. È forse giunto il tempo di interrogarsi sulla possibilità se non di liberare, quanto meno di alleggerire il cittadino da quei vincoli di omogeneizzazione che predeterminano il suo profilo culturale a prescindere dalle sue personali inclinazioni, con ciò favorendo una prospettiva che guarda a elementi quali la lingua, ma anche per esempio la religione, come spazi di libertà e di espressione individuale e collettiva, che possono convivere con legami di fedeltà istituzionale che si manifestano prima di tutto nell'adesione a un condiviso catalogo di diritti e di doveri che rivitalizzano il pluralismo non limitandosi a gestirlo. Si tratterebbe dunque di garantire «*la simetría en los derechos de ciudadanía de tipo social, cívico y político y de las competencias; garantizando también las necesidades financieras que de ello se deriven y la asimetría en todas aquellas competencias y disposiciones simbólicas que afectan a la plurinacionalidad del Estado, así como su caracter pluricultural y plurilingüistico*» (cfr. A.M. CUBAS, J.A. PÉREZ, J. ROMERO, M. SOLER, J.M. VIDAL, *El federalismo plurinacional*, cit., p. 45.

CUBAS, A.M.; PÉREZ, J.A.; ROMERO, J.; SOLER, M.; VIDAL, J.M.. **El federalismo plurinacional.** Fin de viaje para el Estado autonómico? Madrid: Díaz & Pons.

ECHAVARRIA, J.J. Solozabal. Una propuesta de cambio federal. *In:* ECHAVARRIA, J.J. Solozabal (Ed.). **La reforma federal**. España y sus siete espejos. Madrid: Biblioteca Nueva, 2014.

ELAZAR, D. **Idee e forme del federalismo**, trad. it., Milano, Mondadori, 1998.

ELISEO, A. **Estado autonómico y reforma federal**. Madrid: Alianza Editorial, 2014.

MARTOS, J.A. Montilla. **La reforma federal y estatutos de segunda generación**. Cizur Menor: Aranzadi, 2015.

MASTROMARINO, A. El laboratorio belga: reforma constitucional o acción constituyente?. In: ANDREU, J.M. Castellà (ed.). **Paramento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional**. Quién y cómo participa?. Barcellona: Tirant Lo Blanch, 2018.

MASTROMARINO, A. **Il federalismo disaggregativo**. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali. Mialno: Giuffré, 2010.

Id. Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei processi di integrazione politica. La prospettiva belga. *In:* **Le istituzioni del federalismo**, 2018.

PRADERA, J. La lievre y la tortuga, política y administración en el Estado de las autonomias. *In:* **Claves de razón práctica**, v. 38, 1993.

ROCA, J. Garcia (Ed.). **Pautas para una reforma constitucional**. Cizur Menor: Aranzadi, 2014.

VALDÉS, R.L. Blanco. **Los rostros del federalismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

ZAGREBELSKY, G. Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione. In: **Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli**, vol. II. Padova: Cedam, 1985.