



J. GARCÍA-CONTELL MUÑOZ, *El Estado problemático. Repensar el Título VIII CE*, Madrid, Dykinson, 2025, pp. 243*

Come è noto, la questione territoriale occupa da decenni una posizione centrale nella riflessione della dottrina costituzionalistica spagnola. Il pregio dell'opera in esame risiede, tuttavia, nell'affrontarla attraverso un approccio saldamente ancorato alla dimensione giuridica, ma al tempo stesso aperto al confronto con riflessioni e contributi provenienti non soltanto dal mondo accademico, bensì anche dal dibattito politico e, più in generale, dalla società civile.

Il primo capitolo ricostruisce la genesi dello Stato autonomico muovendo dal contesto politico che precedette la transizione democratica e individuando, già negli anni dell'opposizione al franchismo, alcuni degli elementi destinati a incidere sulla futura configurazione territoriale dello Stato. Particolare rilievo assume, in questa prospettiva, l'orientamento federalista maturato dal PSOE in chiave antifranchista e la convergenza tra la sinistra politica e i nazionalismi periferici, che l'A. considera determinante nella successiva elaborazione del modello autonomico.

L'analisi si concentra quindi sul dibattito costituente e, in particolare, sulla complessa semantica dell'art. 2 Cost., ove il riferimento alle «*nacionalidades y regiones*» rappresenterebbe il risultato di un compromesso volutamente ambiguo tra concezioni profondamente differenti riguardo al tipo di Stato.

È proprio sul terreno dell'attuazione del Titolo VIII che il capitolo assume un tono più marcatamente critico. L'A. individua, infatti, numerosi episodi nei quali le esigenze di opportunità politica e la volontà di assecondare le rivendicazioni dei c.d. «micronazionalisti» avrebbero condotto a forzature, quando non a vere e proprie violazioni, del dettato costituzionale. In questa chiave viene letta quella che egli definisce una forma di «*arbitrariedad anticonstitucional*» (p. 36), destinata a segnare sin dalle origini il processo di decentramento politico. Si tratta, tuttavia, di scelte maturate nel quadro dell'ambiguità del disegno costituzionale appena richiamata e che, pur potendo risultare censurabili sul piano politico, non sempre integrano altrettanto chiaramente violazioni della Costituzione.

Assai più ampio è il secondo capitolo, nel quale il tema della costante «*profundización*» viene affrontato attraverso un'ampia ricognizione della dottrina costituzionalistica,

* Contributo sottoposto a *peer review*.

amministrativista, storica e politologica. Il punto di partenza resta il difficile rapporto dei nazionalismi periferici con il patto costituzionale: il *Partido Nacionalista Vasco*, che sin dal 1978 avrebbe considerato la Costituzione una «*Carta ajena*» (p. 45), ed *Esquerra Republicana de Catalunya*, la cui opposizione investiva direttamente la sovranità unitaria del popolo spagnolo e si accompagnava alla rivendicazione della specificità catalana. Analogo rilievo assume la pretesa di autodeterminazione avanzata dalla sinistra *abertzale*, che l'A. confronta con i limiti desumibili dal diritto internazionale, richiamando in particolare le risoluzioni delle Nazioni Unite relative ai processi di decolonizzazione e alla tutela dell'integrità territoriale degli Stati.

La ricostruzione si sposta quindi sulle diverse proposte elaborate per correggere le disfunzioni del sistema. Una posizione centrale occupa la prospettiva federalista, funzionale a porre rimedio all'incerta distribuzione delle competenze, all'inadeguatezza del Senato quale camera territoriale, alla debolezza dei meccanismi di cooperazione, alle criticità della finanza regionale e all'insufficiente adattamento del potere giudiziario alla struttura composta dello Stato. È in tale contesto che l'equiparazione sostanziale delle competenze realizzata con i Patti autonomici del 1992 viene individuata come momento di sostanziale esaurimento del principio dispositivo.

Particolarmente interessante è la scelta dell'A. di non limitarsi alle proposte di riforma, ma di ripercorrere le divergenti letture dottrinali del problema territoriale. Sulla scia di Blanco Valdés, l'A. individua uno dei principali fattori di disfunzione nella presenza di partiti nazionalisti «*siempre listos para aprovechar las fisuras del sistema*» (p. 72): difatti, raggiunto un determinato livello di autonomia, le nuove rivendicazioni tenderebbero a spostare ulteriormente il punto di equilibrio. Entro tale cornice, si pone il problema circa l'effettiva capacità della soluzione federalista di soddisfare tali domande: da un lato, come è noto, parte della pubblicistica considera la Spagna già materialmente assimilabile a uno Stato federale, pur in assenza di alcuni suoi elementi tipici; dall'altro, le rivendicazioni di diverse forze nazionaliste tenderebbero non già verso il federalismo, bensì verso formule confederali o, in ultima istanza, verso la secessione.

È in questa chiave che assume valore paradigmatico il Plan Ibarretxe, dal nome del *Lehendakari* che lo promosse, formalmente presentato come riforma dello Statuto basco ma fondato sull'«identità del popolo basco», sul diritto di autodeterminazione e sulla configurazione di una comunità liberamente associata allo Stato spagnolo, qualificato come il «*primer intento formalmente articulado de un propósito perenne de voluntarismo político*» (p. 81). Da qui, l'accento sull'«interminabile insoddisfazione» dei nazionalismi periferici, alla quale viene ricondotta anche la progressiva accentuazione della componente identitaria e la pretesa, definita in termini di etnicismo, di possedere una peculiare legittimazione alla guida delle rispettive comunità. Secondo questa lettura, esauriti gli spazi per un'ulteriore decentralizzazione, la prosecuzione della logica nazionalista non potrebbe che indirizzarsi verso la secessione.

L'ampia ricostruzione della vicenda catalana costituisce la verifica più rilevante di tale impostazione. Dalla riforma statutaria del 2006 si giunge alla celebre pronuncia n. 31 del

2010, emanata con un «*desmesurado retraso*» (p. 85), per poi ripercorrere puntualmente l'intero *procés*, sino all'applicazione della clausola emergenziale di cui all'art. 155 Cost.

Un profilo di particolare interesse che emerge dall'analisi è l'intreccio tra tipo di Stato e forma di governo: le dinamiche territoriali finiscono infatti per condizionare la formazione e la sopravvivenza delle maggioranze parlamentari statali. Emblematici, in tal senso, tanto gli indulti concessi dal Governo Sánchez nel 2021 quanto, successivamente, l'accordo politico che nel 2023 ha condotto alla legge di amnistia, i quali evidenziano il peso assunto dai partiti indipendentisti per la tenuta dell'esecutivo progressista.

Il capitolo si chiude registrando, accanto alla tradizionale spinta centrifuga, l'emersione di un orientamento di segno opposto. Dopo i Patti autonomici del 1981 e del 1992, le generalizzate devoluzioni di competenze e le successive riforme statutarie, la progressiva decentralizzazione avrebbe rappresentato per decenni la direzione pressoché incontrastata dell'evoluzione del sistema. Soltanto più recentemente hanno acquisito spazio proposte di *recentralización*, alimentate dalle disfunzioni del modello e dalla crisi economica.

Quest'ultima tesi, a lungo rimasta minoritaria rispetto alla dinamica espansiva dello Stato autonomico, è al centro dell'analisi condotta nel terzo capitolo, nel quale l'A. rintraccia alcuni antecedenti già nelle riserve manifestate da *Alianza Popular* in sede costituente e nel successivo tentativo, attraverso i Patti autonomici e la *Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico*, di razionalizzare il processo di decentralizzazione politica.

Uno dei nodi centrali è quello della cooperazione interterritoriale. La Conferenza dei Presidenti, istituita soltanto nel 2004, avrebbe potuto compensare alcune rigidità del sistema favorendo una maggiore multilateralità; la sua irregolare convocazione e la persistente preferenza di alcune Comunità per rapporti bilaterali con lo Stato ne hanno però fortemente limitato la funzione.

La crisi economica successiva al 2008 rappresenta un momento di svolta anche sul piano della percezione del modello territoriale. Il tema delle duplicazioni amministrative e dei relativi costi acquista allora centralità e alimenta programmi di razionalizzazione della spesa, attuati però in modo assai diseguale dalle diverse Comunità.

Nelle diverse posizioni dottrinali richiamate ricorrono alcune critiche comuni: la permanenza dei *derechos históricos* e dei regimi forali, giudicati incompatibili con una piena eguaglianza territoriale; la distinzione, già menzionata, tra «*nacionalidades y regiones*», nonché l'idea che mantenere aperta indefinitamente la questione territoriale favorisca un continuo innalzamento delle rivendicazioni. Anche il bilinguismo viene affrontato in questa prospettiva, non per contestare la tutela delle lingue co-ufficiali, ma per criticare gli usi che, secondo alcune delle posizioni richiamate, finirebbero per comprimere la funzione comune del castigliano.

L'A. individua in UPyD, Ciudadanos e Vox tre diverse traduzioni politiche di questa corrente. UPyD proponeva un federalismo cooperativo fondato su competenze statali non trasferibili, chiusura del modello e revisione della legislazione elettorale; Ciudadanos nacque in Catalogna contro quella che i suoi promotori definivano l'«*egemonía social del nacionalismo fraccionario*»; Vox sviluppò invece una proposta assai più radicale di trasformazione dello

Stato in senso unitario. Il suo successo nelle elezioni andaluse del 2018 viene collegato dall'A. soprattutto alla centralità dei temi dell'unità nazionale e del processo secessionista catalano.

Particolarmente interessante è però la critica rivolta alla frequente genericità tecnica di tali proposte. Ciò emerge soprattutto sul terreno della legge elettorale, considerata invece decisiva per comprendere il rapporto tra sistema dei partiti, forma di governo e forma di Stato, al punto di affermare che *«esto y no otro sería el escenario más propicio para replantear la forma de Estado»* (p. 160).

Diverso è il giudizio sulla proposta di bandire i partiti indipendentisti, giuridicamente incompatibile con il carattere non militante della democrazia spagnola. La Costituzione non impone infatti un'adesione positiva al proprio contenuto né contiene limiti materiali assoluti alla revisione: anche un progetto secessionista resta quindi legittimo se perseguito attraverso mezzi democratici e leciti.

Il quarto capitolo esamina i correttivi individuati in sede scientifica e valuta se essi possano essere introdotti senza rendere necessario lo smantellamento dello Stato delle autonomie.

Il punto di partenza è efficacemente condensato dall'A. nell'osservazione secondo cui *«nuestro Estado fue diseñado por el consenso constituyente para respetar la diversidad, pero todo indica que ha devenido instrumento al servicio de las diferencias»* (p. 175).

Tra gli strumenti più interessanti figurano le leggi di armonizzazione ex art. 150, c. 3 Cost., che consentono allo Stato, in presenza di esigenze di interesse generale, di incidere sull'esercizio delle competenze autonome senza modificare gli Statuti. Tale strumento potrebbe trovare applicazione soprattutto quando la differenziazione territoriale comprometta condizioni essenziali di eguaglianza nell'esercizio dei diritti fondamentali, ad esempio in materia sanitaria o educativa; sotto questo profilo, il ragionamento presenta più di un'affinità con la logica dei livelli essenziali delle prestazioni al centro del dibattito italiano sulla riforma della c.d. autonomia differenziata di cui all'art. 116, c. 3, Cost.

Ampio spazio è dedicato anche alla devoluzione di competenze, soprattutto nei settori dell'istruzione e della sanità. La dottrina maggioritaria ritiene che una Comunità autonoma non possa unilateralmente restituire competenze già assunte, in ragione dei principi di indisponibilità delle competenze e bilateralità della norma statutaria: sarebbe dunque necessaria una riforma dello Statuto e pertanto l'adozione di una legge organica statale. Non manca, tuttavia, una ricostruzione alternativa, sviluppata in particolare da González García, secondo cui il principio dispositivo implicherebbe non soltanto il diritto ad assumere l'autonomia, ma anche quello a ridurne volontariamente l'estensione; in questa interpretazione, il potere delle *Cortes* di opporsi alla restituzione incontrerebbe un limite costituzionale implicito.

L'A. esamina poi l'eventuale transizione verso un federalismo esplicito, muovendo dalla constatazione che parte della dottrina considera già la Spagna una "federazione implicita". La trasformazione riguarderebbe dunque soprattutto alcuni elementi ancora mancanti o incompleti: una qualificazione espressa della forma territoriale, l'eventuale estensione al

potere giudiziario della logica di articolazione territoriale dello Stato, la costituzionalizzazione del riparto delle competenze, una vera Camera territoriale, il rafforzamento della Conferenza dei Presidenti e, infine, un sistema di finanziamento delle entità federate definito direttamente dalla Costituzione.

Proprio quest'ultimo profilo mostra, però, una delle difficoltà maggiori: secondo l'A., la proliferazione di regimi finanziari «singolari», soprattutto se costruiti bilateralmente, rischierebbe di allontanare il sistema dal federalismo cooperativo anziché avvicinarlo. A ciò si aggiunge un ostacolo strettamente politico, dato dall'inerzia dei partiti tradizionali.

Tuttavia, prima ancora delle necessarie riforme istituzionali, l'A. ritiene indispensabile un'azione pedagogica volta alla costruzione di quel «*sentimiento constitucional*» che in dottrina è stato identificato con la consapevolezza di appartenere a una collettività politicamente plurale, ma unita dal comune riferimento alla medesima Costituzione.

Il nucleo di tale cultura costituzionale risiederebbe nel riconoscimento del popolo spagnolo quale unico soggetto sovrano e nella conseguente lealtà delle istituzioni territoriali al patto costituzionale. In quest'ottica, si colloca anche la critica, più volte formulata nel volume, nei confronti dell'atteggiamento di acquiescenza assunto dalle forze politiche nazionali verso i *partidos fraccionarios*.

La parte conclusiva è dedicata alla *pars costruens*, nella quale si pone l'accento su una serie di interventi ritenuti dall'A. necessari: l'eliminazione dall'art. 2 del termine «*nacionalidades*»; un processo di riallocazione *bottom-up* di competenze quali sanità, istruzione e sicurezza; la riforma del sistema di finanziamento, mediante il superamento dei privilegi forali e il rigetto di nuovi regimi speciali per la Catalogna; la costituzionalizzazione della Conferenza dei Presidenti; infine, la rivitalizzazione delle leggi di armonizzazione e un ricorso, più incisivo, all'art. 155 Cost. nei casi in cui la salvaguardia dell'ordine costituzionale lo renda necessario.

Particolarmente originale è il rilievo attribuito alla legge elettorale. Riprendendo la relazione tra sistema elettorale e sistema dei partiti e rimarcando la natura dei partiti nazionalisti quali partiti “cerniera”, l'A. invita anche a rovesciare una considerazione abituale: se normalmente si sostiene che PP e PSOE non abbiano interesse a modificare la legislazione elettorale perché essa favorisce i grandi partiti, una diversa configurazione potrebbe risultare vantaggiosa anche per loro, riducendo la dipendenza parlamentare dalle forze nazionaliste e indipendentiste.

Al di là della presunta necessità di rafforzare gli aspetti proporzionali del sistema elettorale in una fase nella quale ciò potrebbe comportare il rischio di un'ulteriore frammentazione, resta un'ulteriore considerazione. La necessità che i grandi partiti nazionali recuperino capacità di dialogo non dovrebbe tradursi nella cancellazione della fisiologica alternativa tra destra e sinistra, né nella conseguente trasformazione del *cleavage* territoriale nell'unico asse realmente significativo della competizione politica. Una convergenza permanente tra PP e PSOE potrebbe infatti produrre, per reazione, un ulteriore rafforzamento proprio delle forze collocate ai margini del sistema, come dimostrato dall'attuale esperienza tedesca. Il problema sembra dunque essere non l'eliminazione del conflitto politico ordinario, ma la ricostruzione di una base costituzionale condivisa entro

la quale tale conflitto possa continuare a svolgersi. Difatti, al di là delle singole soluzioni, uno dei principali pregi del volume risiede proprio nell'aver riportato al centro il tema della cultura costituzionale. La stabilità futura dello Stato autonomico, o di qualunque modello destinato eventualmente a sostituirlo, non dipende soltanto dalla precisione delle regole sul riparto delle competenze, ma anche e soprattutto dall'esistenza di quella lealtà costituzionale che deve informare i rapporti tra tutti gli attori politici e istituzionali.

Corrado Antonucci