

Rivista
trimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

1

2008

**Gennaio/Marzo
Anno L**



Jovene editore

ASIMMETRIA E MODERNIZZAZIONE
DEL FEDERALISMO IN EUROPA:
IL CASO DELLA RIFORMA DELLO STATUTO CATALANO

di GABRIELLA DURANTI

SOMMARIO: 1. La riforma dello Statuto catalano: profili generali. – 2. Principali aspetti problematici della riforma statutaria. – 3. Le riforme statutarie e la loro incidenza sul modello del decentramento asimmetrico spagnolo. – 4. Conclusioni: le tendenze del decentramento politico in Europa.

1. *La riforma dello Statuto catalano: profili generali*

Nell'estate 2006 è stato approvato il nuovo Statuto d'autonomia della Catalogna con legge organica n. 6 del 19 luglio¹.

È la prima riforma statutaria in Catalogna da quando è stato attuato il decentramento politico² e si inserisce in una più generalizzata stagione di rivisitazione degli Statuti di autonomia nel sistema territoriale spagnolo. Tra quelli già approvati (Statuto d'autonomia della Comunità di Valenzia, Statuto dell'Andalusia, Statuto delle Isole Baleari e, da ultimo, Statuto dell'Aragona)³ e quelli ancora allo stadio di pro-

¹ Pubblicata nel Bollettino Ufficiale dello Stato (B.O.E.) n. 172 del 20 luglio 2006.

² La proposta di un nuovo Statuto per la Catalogna è stata approvata dal Parlamento della Catalogna il 30 settembre 2005 ed è stata sottoposta alla approvazione delle *Cortes Generales* (Parlamento nazionale) così come prescritto dalla Costituzione (art. 147, comma 3). Approvata con emendamenti dalle Corti Generali il 10 maggio 2006 è stata sottoposta a *referendum* popolare (ex art. 56 Statuto del 1979) con decreto n. 170/2006 del 18 maggio. La consultazione popolare si è tenuta il 18 giugno 2006 e vi ha partecipato il 48,42% degli aventi diritto. Sono stati espressi a favore il 73,90% dei voti.

³ Legge Organica 1/2006 del 10 aprile, di riforma dello Statuto di autonomia della Comunità autonoma di Valenzia (B.O.E. n. 86 dell'11 aprile 2006); Legge Organica 2/2007 del 20 marzo, di riforma dello Statuto di autonomia della Comunità dell'Andalusia (B.O.E. n. 68 del 20 marzo 2007); Legge Organica 1/2007 del 28 febbraio,

getti⁴, quello catalano rappresenta, senz'altro, lo Statuto che suscita più interesse per la sua incidenza sull'organizzazione territoriale dello Stato. La riforma ampia, infatti, notevolmente l'autonomia della Catalogna non solo e non tanto dal punto di vista delle competenze, ma soprattutto per ciò che riguarda il sistema finanziario, motore fondamentale di ogni tipo di decentramento politico.

Il nuovo Statuto si allontana dallo schema di quello precedente articolandosi in maniera più complessa e dettagliata. Basta mettere a confronto i due testi⁵, quello previgente del 1979 – strutturato in 57 articoli, 7 disposizioni addizionali e 8 transitorie – e quello ora approvato che comprende ben 223 articoli più 15 disposizioni addizionali, 2 transitorie, 1 derogatoria e 4 finali, per rendersi conto che si è cercato, non solo nel contenuto, come si vedrà di qui a poco, ma anche nella forma, di riprodurre l'impianto strutturale del testo della Costituzione spagnola⁶. Il nuovo Statuto, infatti, premette un Preambolo e un Titolo Preliminare ai Titoli (dal I al VII) che disciplinano, rispettivamente, i diritti, doveri e principi fondamentali, le istituzioni della Catalogna e il

di riforma dello Statuto di autonomia della Comunità delle Isole Baleari (B.O.E. n. 52 dell'1 marzo 2007); Legge organica 5/2007 del 20 aprile, di riforma dello Statuto di autonomia dell'Aragona (B.O.E. n. 97 del 23 aprile 2007).

⁴ Diverse Comunità autonome hanno presentato proposte di riforma dei propri Statuti alle *Cortes Generales*: a parte quella di Euskadi che è stata rifiutata, le altre sono ancora in fase di discussione e vanno da quella più recente di Castilla-La Mancha (1 febbraio 2007) a quella di Castilla y León (5 dicembre 2006) e di Canarias (14 settembre 2006). Per i testi delle proposte si può consultare il sito dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie «Massimo Severo Giannini» (www.is-sirfa.cnr.it) e, per seguire anche il loro *iter* parlamentare, si può consultare il sito del Congresso dei deputati spagnolo (www.congreso.es).

⁵ Per una lettura chiara dei due testi a fronte cfr. *Il nuovo Statuto della Catalogna*, dossier n. 63 novembre 2006, Servizio studi del Senato, 37 ss.

⁶ Tale tendenza imitativa del testo costituzionale è stata definita in dottrina come fenomeno di «mimetismo costituzionale accentuato». In tal senso cfr. L. FROSINA, *Lo Statuto catalano alla svolta: il «sì» del Congresso dei deputati. Bilancio della riforma statutaria catalana e prospettive di riforma dello Stato autonomico*, in *federalismi.it*, n. 9/2006, 15 e, per la dottrina spagnola, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2004 e S. MUÑOZ MACHADO, *El mito del estatuto-constitución y las reformas estatutarias*, in *Informes de las Comunidades Autonomas de 2004*, Barcelona, 2005. Sulla tendenza, anche in Italia, degli Statuti ad assumere una dimensione costituzionale, cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002 e, da ultimo, A. SIMONCINI, *Alcune impressioni sulla «seconda stagione statutaria» ed i caratteri del regionalismo italiano. Verso una nuova «dimensione» costituzionale per gli Statuti?*, in *federalismi.it*, n. 7/2007.

governo locale, il potere giudiziario, la tipologia e le materie di competenza, i rapporti istituzionali con lo Stato, con le altre Comunità autonome e con l'Unione europea, il sistema di finanziamento e, per finire, la revisione statutaria⁷.

Allo stesso tempo si assiste ad un ampliamento dei contenuti dello Statuto, al di là dei contenuti minimi indicati dalla Costituzione stessa⁸.

Per la prima volta viene introdotto un catalogo dei diritti e dei doveri, similmente alle Carte di alcuni Stati federali⁹. Lo Statuto del '79, come d'altra parte quasi tutti i testi statutari delle Comunità autonome spagnole, si limita a richiamare, nelle Disposizioni generali del Titolo preliminare, per i cittadini catalani la titolarità dei diritti e la soggezione ai doveri fondamentali stabiliti nella Costituzione (art. 8, comma 1). Nel testo riformato, invece, i diritti di libertà sono ampiamente e puntualmente disciplinati (artt. 15-54)¹⁰, fino al punto da prevedere fattispecie non contemplate dalla Costituzione e frutto, ovvia-

⁷ Il testo dello Statuto catalano è consultabile sul sito ufficiale della Generalità (www.gencat.net/generalitat/cas/estatut/index.htm), dove è stata curata anche la traduzione in italiano.

⁸ L'articolo 147, comma 2 Cost. spagnola rinvia agli Statuti la disciplina della singola autonomia indicando i contenuti che essi «dovranno» contenere: la denominazione della Comunità autonoma; la delimitazione del suo territorio; l'organizzazione istituzionale; le specifiche competenze, nei limiti del quadro stabilito dalla Costituzione. Si tratta di contenuti minimi ed essenziali a cui possono aggiungersene altri relativi al proprio autogoverno come, per esempio, la lingua ufficiale della Comunità autonoma, ferma restando l'ufficialità della lingua dello Stato (il casigliano) che tutti gli spagnoli hanno il diritto di usare e il dovere di conoscere (art. 3 Cost.), la propria bandiera e la propria insegna (art. 4.2); il proprio regime finanziario nella misura in cui dispone della competenza per stabilire e riscuotere tributi propri (art. 133.2) e così via.

⁹ Cfr. in tal senso M. CARRILLO, *Los derechos en las reformas estatutarias*, in *L'autonomia statutaria regionale in Italia e Spagna*, V Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale, Ravello, 21-22 settembre 2006, che affronta la questione della legittimità costituzionale dell'inserimento nel testo statutario di una dichiarazione di diritti. Essa può, secondo l'Autore, formare parte del contenuto possibile degli Statuti di autonomia e agisce da limite e da impulso per l'attività dei poteri pubblici. Cfr. ancora L.M^a. Díez PICAZO, *¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 26, n. 78, Septiembre-Diciembre 2006, 63-75 e M. CARRELLO, *Los derechos, un contenido constitucional en los Estatutos de Autonomía*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 27, n. 80, Maggio-Agosto 2007, 49-73.

¹⁰ Il Titolo I si divide in cinque capitoli dedicati rispettivamente alla disciplina dei: diritti e doveri civili e sociali; diritti in ambito politico ed amministrativo; diritti ed obblighi linguistici; garanzie dei diritti statutari; e infine, i principi fondanti.

mente, sia della evoluzione sociale e delle trasformazioni nelle relazioni tra pubblici poteri e cittadini¹¹, sia della volontà di rimarcare gli elementi identificativi della Catalogna come comunità differenziata¹².

Accanto, dunque, al riconoscimento dei diritti classici della persona, del minore, della famiglia, etc., sono introdotte previsioni più innovative, che garantiscono i c.d. diritti di terza generazione¹³: i diritti degli anziani (art. 18), i diritti delle donne (art. 19) e, in particolare, per citare alcuni degli esempi più significativi, il diritto di ogni individuo ad una morte degna e il rispetto delle ultime volontà, anche relativamente al trattamento medico (art. 20)¹⁴, i diritti e gli obblighi riguardanti l'ambiente che comprende anche la protezione dalle diverse forme di inquinamento (art. 27), il diritto alla protezione dei dati personali (art. 31).

Frequente è il richiamo al diritto all'assistenza pubblica, per adempiere agli obblighi familiari (art. 16) e per soddisfare i propri bisogni educativi (art. 21), e soprattutto al diritto a ricevere informazioni, nel campo della salute (art. 23), dei servizi sociali (art. 24), in ambito lavorativo (art. 25), relativamente all'ambiente (art. 27), in qualità di consumatore (art. 28) e così via.

E ancora sono previsti una serie di principi fondanti che dovranno orientare tutte le politiche delle autorità pubbliche catalane.

¹¹ Cfr. Marc Carrillo, *Los derechos en las reformas estatutarias*, cit.

¹² Cfr. J. FERNET I LLOBET, J.M^a CASTELLÀ ANDREU, *Propuestas políticas de mejora de autogobierno y de reforma del Estatuto de autonomía de Catalunya*, in *federalismi.it*, n. 2/2004.

¹³ In generale sullo sviluppo storico dei diritti costituzionali, cui corrispondono differenti generazioni degli stessi, Cfr. P. RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006.

¹⁴ Si reputa interessante riportare il testo dell'art. 20, che sembra suscettibile di una ampia interpretazione, fino al punto da leggerci un diritto proclamato alla eutanasia. Cfr. in tal senso FROSINA, *Lo Statuto catalano alla svolta: il «si» del Congresso dei deputati. Bilancio della riforma statutaria catalana e prospettive di riforma dello Stato autonomo*, cit., 20. L'art. 20 (Diritto ad affrontare con dignità il processo della morte), infatti, testualmente recita: «1. Ogni individuo ha il diritto di ricevere il trattamento appropriato al dolore e le cure palliative necessarie per affrontare con dignità il processo della morte.

2. Ogni individuo ha il diritto di esprimere la sua volontà anticipatamente per dare le istruzioni riguardanti qualunque trattamento medico o qualunque intervento che potrebbe ricevere. Queste istruzioni devono essere soprattutto rispettate dal personale medico, conformemente ai termini stabiliti dalla legge, se l'individuo non è nelle condizioni di esprimere ciò che desidera».

Tra di essi giova segnalare la promozione della «uguaglianza delle diverse forme stabili di unione tra le coppie, ..., senza badare all'orientamento sessuale dei partners» (art. 40) e la prospettiva di genere «per conseguire l'uguaglianza reale ed effettiva e la parità tra le donne e gli uomini» (art. 41). Temi questi ultimi di grande attualità e al centro di frequenti accesi dibattiti in sede politica e sociale.

Un intero capitolo (Cap. III) è ovviamente dedicato al riconoscimento dei diritti linguistici¹⁵. Si tratta della parte in cui maggiormente si manifesta la volontà forte di identificazione e di differenziazione. Il principio fondamentale attorno a cui ruota l'intero capitolo è quello della libertà di scelta linguistica da parte dei cittadini nelle loro relazioni con le istituzioni, organizzazioni e amministrazioni pubbliche e private della Catalogna, o con quelle statali che operano in Catalogna (art. 33), il che comporta che se, da un lato, si dichiara il divieto di discriminazioni per ragioni linguistiche (art. 32), dall'altro, per poter prestare servizio in Catalogna è necessario avere una «conoscenza adeguata e sufficiente delle due lingue ufficiali» (art. 33.3 e 4). Sebbene l'opinione prevalente sia nel senso della legittimità di un catalogo statutario dei diritti in quanto espressione di autogoverno¹⁶, e sebbene lo Statuto stesso puntualizzi che esso non può implicare «alterazione del sistema di distribuzione delle competenze» e non può essere «applicato o interpretato in forma riduttiva o limitativa dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione e dai trattati e dalle convenzioni internazionali ratificati dalla Spagna» (art. 37.4), non si può negare che la suddetta previsione in materia linguistica, come le successive, finisce per avere una qualche incidenza sul sistema costituzionale delle garanzie dei diritti e delle libertà fondamentali¹⁷. D'altra parte, conferma esplicita se ne ha proprio nel Capitolo IV dedicato alle garanzie dei diritti statutari in cui, nonostante sia disposto che i diritti riconosciuti nello Statuto vincolano le autorità pubbliche della Catalogna e gli in-

¹⁵ Nel testo statutario del 1979 un solo articolo è dedicato al riconoscimento del catalano come lingua ufficiale della Catalogna in posizione di piena uguaglianza con il castigliano, lingua ufficiale di tutto lo Stato spagnolo (art. 3).

¹⁶ Cfr. in tal senso ancora CARRILLO, *Los derechos en las reformas estatutarias*, cit., e F. CAAMAÑO, *Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 27, n. 79, Gennaio-Aprile 2007, 33-46.

¹⁷ Sulla problematica relativa alla disciplina delle lingue ufficiali cfr. A. López Basaguren, *Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿Desarrollo o transformación del modelo constitucional?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 27, n. 79, Gennaio-Aprile 2007, 83-112.

dividui, esplicitamente è stabilito poi che i diritti riconosciuti negli articoli 32 e 33, appena citati, vincolano pure l'Amministrazione generale dello Stato in Catalogna (art. 37.1).

Anche nel campo dell'istruzione viene riconosciuto il diritto a ricevere l'insegnamento in catalano, ma poi si stabilisce che «il catalano sarà usato come lingua veicolare e di apprendimento nell'insegnamento universitario e non universitario» (art. 35.1). E così, ugualmente, si riconosce il diritto degli allievi di ricevere l'insegnamento in catalano al livello non universitario ma, contemporaneamente, si statuisce anche «il diritto e l'obbligo di avere una conoscenza sufficiente orale e scritta del catalano e del casigliano alla fine degli studi obbligatori» (art. 35.2).

Già prima della riforma statutaria, la politica linguistica condotta nella Comunità autonoma, con l'approvazione di leggi che stabiliscono la obbligatorietà della conoscenza della lingua catalana per potere insegnare in Catalogna (Legge 1/1998), ha fatto discutere circa la legittimità della richiesta di un requisito che, in realtà, finisce per influire sul divieto di discriminazioni, limitando, di fatto, le reali possibilità di trasferimento di docenti dal resto della Spagna¹⁸.

Sembra opportuno segnalare che nell'originario progetto di Statuto approvato dal Parlamento catalano (30 settembre 2005) la conoscenza linguistica continuava ad essere indicata come requisito obbligatorio per la partecipazione ai concorsi nella carriera giudiziaria. Proprio per ovviare a tale inconveniente, lo Statuto approvato dalle *Cortes* specificamente sancisce che la conoscenza della lingua e della legge catalana sarà «unicamente valutata per la copertura della carica posta a concorso» (art. 102 relativo al personale giudiziario e al personale al servizio dell'amministrazione della giustizia in Catalogna).

Lo Statuto, infine, detta disposizioni a garanzia dei diritti statuari, rimettendo alla riserva di legge la regolamentazione e l'applicazione degli stessi (art. 37.3). Non ben chiara risulta la previsione di una Carta dei diritti e degli obblighi dei cittadini della Catalogna, da approvare sempre con legge del Parlamento (art. 37.2), che sembra aggiuntiva rispetto al contenuto già così puntuale e dettagliato del Titolo I¹⁹.

¹⁸ Cfr. G. POGGESCHI, *La nuova legge linguistica catalana nel quadro dell'evoluzione dello Stato regionale spagnolo*, in *Le Regioni*, 1998, n. 5, 1107-1141.

¹⁹ Cfr. ancora CARRILLO, *Los derechos en las reformas estatutarias*, cit., 19 della sua relazione.

La tutela dei diritti è attribuita ad un organo autonomico, il Consiglio per le Garanzie Statutarie, e ad un organo del potere giudiziario in Catalogna, il Tribunale superiore di giustizia della Catalogna (art. 38)²⁰. Per quanto concerne il primo, la disposizione che rileva ai nostri fini, è quella che stabilisce il «carattere vincolante» dei giudizi del Consiglio «in relazione ai progetti di legge ed alle proposizioni di legge del Parlamento che sviluppano o influenzano diritti riconosciuti nel presente Statuto» (art. 76.4). La vincolatività dei suddetti giudizi rappresenta una innovazione significativa, che conferisce all'organo un ruolo differente rispetto al suo omonimo nel precedente Statuto (il Consiglio consultivo disciplinato dall'art. 41). Si tratta infatti di una funzione atipica che si discosta dalle più tradizionali funzioni attribuite agli organi di carattere consultivo²¹. Anche la diversa denominazione utilizzata sembra voler rimarcare il carattere autonomo delle garanzie statutarie.

Contro gli atti che minacciano i diritti riconosciuti nello Statuto si può ricorrere al Tribunale superiore di giustizia della Catalogna che è l'organo giurisdizionale supremo del sistema giuridico della Comunità autonoma (art. 95). In tale disposizione, che estende notevolmente le competenze dell'organo giurisdizionale, si può già leggere l'intento di decentrare in qualche modo le competenze autonome anche nel campo dell'amministrazione della giustizia, campo fino ad ora estraneo allo Stato delle autonomie, in virtù del principio di unità giurisdizionale stabilito dall'art. 117.5 della Costituzione. Ciò risulta ancora più evidente dalla previsione della istituzione di un organo di governo del

²⁰ Permane anche la figura del Difensore civico (Difensore del Popolo della Catalogna, era la precedente denominazione), figura tipica del sistema spagnolo, per la protezione e «la difesa dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche dei cittadini», secondo l'espressione più generica utilizzata nel precedente Statuto (art. 35), dei diritti e delle libertà riconosciute nella Costituzione e nel presente Statuto, secondo quanto più precisamente indica il nuovo testo (art. 78).

²¹ Sulle funzioni e il ruolo del Consiglio di garanzia statutaria nel nuovo Statuto catalano cfr. M. DELLA MORTE, *La consulenza «statutaria» in Italia e Spagna*, in *L'autonomia statutaria regionale in Italia e Spagna*, V Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale, cit., il quale sottolinea come tale organo si ponga come modello di riferimento di una peculiare categoria di organi istituiti dalle Comunità autonome che perseguono obiettivi diversi dai tradizionali organismi consultivi. In particolare, si sottolinea proprio «il carattere eterodosso della funzione affidata al nuovo organo statutario», che si pone in contrasto sia con il principio di eguaglianza che si applica anche alla garanzia dei diritti fondamentali, sia con il principio di unicità della giurisdizione costituzionale.

potere giudiziario in Catalogna, il Consiglio di Giustizia della Catalogna. Sebbene sia specificato che esso agisce come organo decentrato del Consiglio Generale del potere giudiziario e in accordo con quanto stabilito dalla Legge organica sul Potere giudiziario (art. 97), lo Statuto contiene una descrizione dettagliata dei suoi poteri (art. 98). Nella stessa direzione si pone l'istituzione di un Procuratore generale della Catalogna quale rappresentante dell'ufficio del procuratore nella Comunità autonoma (art. 96) e tutte le disposizioni che attribuiscono alla Generalità nuove competenze con riguardo al reclutamento dei magistrati (artt. 101-102) e al personale non giudiziale al servizio dell'Amministrazione di giustizia (artt. 103 e ss.).

Il Titolo III sul Potere giudiziario in Catalogna risulta tra quelli più dibattuti in sede parlamentare perché, nell'ambito dell'organizzazione istituzionale della autonomia, è sicuramente quello in cui sono state introdotte maggiori e significative innovazioni che rischiano di minare il principio dell'unità giurisdizionale. Per tale motivo, diversi sono stati gli emendamenti presentati all'originario progetto di iniziativa della Comunità autonoma e ancora si discute della necessità di introdurre modifiche alla Legge organica sul Potere giudiziario per renderlo compatibile con i principi costituzionali in materia²².

Per quel che riguarda la forma istituzionale della Comunità autonoma, invece, non vi sono stati grandi e sostanziali cambiamenti²³. Certamente la disciplina statutaria della forma di governo risulta più puntuale, laddove il precedente Statuto si limita a dettare le regole generali, riservando poi alla legge la disciplina di dettaglio (art. 29 Statuto del 1979)²⁴. Facendo riferimento alla Ley 3/1982, del 25 marzo,

²² Cfr. I. RUGGIU, *Il nuovo Statuto catalano*, in *Le Regioni*, 2007, n. 2, 281-313, che sottolinea quale «fondamentale difetto dello Statuto catalano» il fatto che esso sia inapplicabile in molte sue parti fintantoché non sia riformata anche la legge statale sul punto.

²³ Cfr. M. ARAGÓN REYES, *La organización institucional de las Comunidades Autónomas*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 27, n. 79, Gennaio-Aprile 2007, 9-32.

²⁴ Come è noto, la forma di governo delle singole Comunità autonome in Spagna non è predeterminata dalla Costituzione (c.d. principio istituzionistico) che, paradossalmente, si limita a prevedere gli organi necessari solo di quelle che si sono formate attraverso il procedimento aggravato o di via rapida: un'Assemblea legislativa elettiva; un Consiglio di governo con funzioni esecutive ed amministrative; un Presidente, eletto dall'Assemblea fra i suoi membri e nominato dal Re, che presiede il Consiglio e ha la rappresentanza suprema della Comunità e quella ordinaria dello Stato in essa; la responsabilità politica del Presidente e dei membri del Consiglio davanti al-

sul Parlamento, il Presidente e il Consiglio esecutivo della Generalità della Catalogna, si può senz'altro affermare che la forma di governo risulta sostanzialmente invariata ma la sua disciplina viene elevata a rango statutario.

La forma di governo in Catalogna resta parlamentare e si caratterizza per la prevalenza della figura del Presidente della Generalità, che dirige l'azione del governo²⁵, ed è eletto dal Parlamento unicamerale tra i suoi deputati. Come nel sistema statale, sono previste clausole di razionalizzazione a garanzia della stabilità della forma di governo: il procedimento di investitura parlamentare per la nomina reale del Presidente; lo scioglimento automatico del Parlamento qualora non riesca ad esprimere una maggioranza favorevole ad alcun candidato entro due mesi dalla prima votazione; la mozione di censura. Per la prima volta lo Statuto disciplina il potere di scioglimento anticipato del Parlamento da parte del Presidente, previa deliberazione del Governo e sotto la sua responsabilità, potere che non può essere esercitato se è stata votata una mozione di censura o se è trascorso meno di un anno dallo scioglimento precedente (art. 75). In realtà, anche in questo caso, non si tratta di una innovazione sostanziale, dal momento che si è solo elevato a rango statutario un istituto già previsto e disciplinato a livello legislativo²⁶.

Il sistema elettorale previsto continua ad essere quello proporzionale da disciplinarsi con legge elettorale votata dal Parlamento a mag-

l'Assemblea (art. 152.1). Per le altre, invece, la scelta è rimessa alle stesse nei rispettivi Statuti (art. 147.1). In seguito agli «accordi autonomici» del 1981 (sottoscritti tra i due principali partiti, l'Unión de Centro Democrático e il Partito Socialista), comunque, le Comunità hanno finito per raggiungere un elevato grado di omogeneità, uniformandosi tutte alla organizzazione istituzionale del governo centrale.

²⁵ Nel nuovo Statuto è prevista ora la possibilità per il Presidente di nominare con decreto un Primo Ministro, che svolgerà funzioni proprie, oltre che quelle delegate dal Presidente stesso (art. 69).

²⁶ Il potere presidenziale di scioglimento anticipato del Parlamento non era inizialmente riconosciuto negli Statuti di autonomia. Esso si è progressivamente affermato in alcune leggi di governo delle Comunità autonome, tra cui appunto la Catalogna. In alcune Comunità autonome (Aragona, Navarra, Castilla-La Mancha, Murcia) l'istituto è stato poi introdotto mediante la riforma dei rispettivi Statuti tra il 1996 e il 2001. Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, *Autonomia statutaria e forma di governo autonómica in Spagna*, in *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella, Milano, Giuffrè, 2004, 101-136 e in particolare 123-126. In altre Comunità, invece, la disciplina dell'istituto dello scioglimento anticipato non era previsto neanche a livello legislativo. Così esso ha rappresentato una vera innovazione negli Statuti riformati. Ci si riferisce per esempio al caso del nuovo Statuto dell'Andalusia (Legge organica 2/2007).

gioranza dei due terzi dei deputati. Secondo le nuove previsioni statutarie, la legge dovrà stabilire i criteri per la parità tra le donne e gli uomini (art. 56)²⁷.

Viene elevato il numero dei deputati e assume rango statutario la formula del massimo e del minimo (art. 56), già prevista dalla legge 3/1982 e viene espressamente riconosciuta l'autonomia organizzativa, finanziaria, amministrativa e disciplinare del Parlamento per la quale è sancita la riserva di regolamento (art. 58).

Maggior rilievo e, quindi, senz'altro da segnalare è il riconoscimento al Governo autonomico della potestà di emanare decreti-legge in casi di necessità straordinaria ed urgente, che dovranno essere convalidati dal Parlamento entro trenta giorni dalla loro promulgazione, pena l'annullamento (art. 64). I decreti legge che, secondo la disposizione statutaria, non possono avere ad oggetto le materie relative alla riforma dello Statuto, ai diritti riconosciuti nello Statuto e nella Carta dei diritti ed obblighi dei cittadini della Catalogna, alle leggi di sviluppo fondamentali e al bilancio della Generalità, rappresentano una nuova fonte con rango di legge a livello regionale che si aggiunge al decreto legislativo già previsto.

Innovative sono le disposizioni che disciplinano i principi fondamentali dell'organizzazione e del funzionamento dell'Amministrazione della Generalità (art. 71) e quelle che prevedono l'istituzione di nuovi organi: la Commissione giuridica consultiva e il Consiglio del lavoro, economico e sociale della Catalogna, quali organi consultivi del Governo (art. 72) e il Consiglio audiovisivo della Catalogna, quale autorità amministrativa indipendente nel campo della comunicazione pubblica e privata audiovisiva (art. 82).

La vera novità, su cui però non sembra opportuno soffermarsi in questa sede, è l'introduzione della disciplina dell'organizzazione del governo locale della Catalogna, cui il nuovo Statuto dedica un intero capitolo (Cap. VI, artt. 83-94), completamente non previsto nel prece-

²⁷ In realtà, già il precedente Statuto prevede un'autonoma disciplina elettorale da parte della Catalogna, che però è forse l'unica Comunità autonoma che non si è mai dotata di una propria legge in materia, continuando a seguire le regole stabilite dalla legge elettorale per il Congresso dei deputati, così come previsto dalla IV disposizione transitoria del precedente Statuto che avrebbe dovuto avere carattere transitorio limitato alle prime elezioni autonome. Cfr. M. REVENGA SÁNCHEZ, E. PAJARES MONTOLIO, *La forma de gobierno en el Estado de las autonomías*, in *L'autonomia statutaria regionale in Italia e Spagna*, V Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale, cit.

dente²⁸. Il governo locale sarà formato dalle municipalità²⁹ e dalle *veguerias*³⁰, rappresentate da un organo di nuova istituzione, il Consiglio dei governi locali (art. 85)³¹, e da enti sovra-municipali, quali le *comarcas* o altri che potranno essere creati dalla Generalità (artt. 92-93).

2. *Principali aspetti problematici della riforma statutaria*

Per comprendere pienamente il senso della riforma statutaria catalana e soprattutto la sua incidenza sul modello autonomico spagnolo è necessario focalizzare l'analisi sulle questioni che hanno suscitato maggior dibattito e che sono state oggetto di maggiore contrattazione tra le forze politiche catalane promotrici e sostenitrici del progetto³² e

²⁸ L'art. 5 dello Statuto del 1979, dedicato all'organizzazione territoriale della Catalogna si limita a prevedere la divisione territoriale in municipi e *comarcas*, cui aggiungere eventualmente ambiti sovracircostrizionali e realtà urbanistiche e metropolitane, per poi rinviare ad una legge del Parlamento la disciplina dell'organizzazione territoriale. Nell'ultimo comma, abolito con la riforma statutaria, è previsto il rispetto della provincia come divisione territoriale per il compimento delle attività dello Stato. L'abrogazione di tale comma suscita qualche perplessità essendo la provincia indicata dalla Costituzione quale ente locale obbligatorio (artt. 137 e 141 Cost.).

²⁹ La municipalità è l'ente locale fondamentale per la partecipazione della comunità locale agli affari pubblici ed è disciplinata dagli artt. 86-89.

³⁰ La *vegueria* è l'area territoriale con personalità giuridica che esercita il governo intermunicipale di cooperazione locale ed è adottata dalla Generalità per l'organizzazione territoriale dei suoi servizi (artt. 90-91).

³¹ Il Consiglio dei governi locali può essere comparato con il nuovo organo consultivo della Regione con gli enti locali, introdotto in Italia dalla riforma costituzionale del 2001 (art. 123 Cost., ultimo comma). Cfr. A.M. CITRIGNO, *Una nuova figura partecipativa nell'ambito dell'attuale modello regionalistico: il Consiglio delle autonomie locali*, in *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, cit., 377-393.

³² Sebbene già nel 1999 si pongono, in particolare da parte del partito del nazionalismo moderato catalano (CiU), le basi del dibattito politico sulla convenienza di avviare un *iter* di riforma dello Statuto della Catalogna, sono le elezioni del 16 novembre del 2003 che segnano la svolta decisiva in questo senso. I risultati delle elezioni confermano la preminenza politica di *Convergència i Unió* che si presenta con il nuovo *leader*, Artur Mas, al posto di Jordi Pujol, che ha governato per ventitre anni la Comunità autonoma, ma il Governo passa alla sinistra formata dal Partito Socialista (PSC), dalla Sinistra Repubblicana (ERC) e da Iniziativa per la Catalogna composta da comunisti e verdi (ICV-EuiA), con a capo Pasqual Maragall, *leader* dei socialisti catalani. Nel patto di governo (*Pacto del Tinell*) firmato dalle suddette forze politiche si indica come prioritario l'impegno a riformare lo Statuto d'autonomia. L'avvio formale della riforma si ha nel 2004 quando il Parlamento catalano istituisce un comitato, cui partecipano i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari (PSC, ERC, ICV-EuiA e CiU) tranne il partito popolare catalano (PPC) che si opporrà fino alla fine e anche

quelle che nelle *Cortes* lo hanno discusso e approvato. Il risultato è stato un testo alquanto diverso da quello deliberato dal Parlamento catalano nel settembre del 2005³³, per le rilevanti modifiche subite nel corso dell'*iter* parlamentare dove è stato in più parti emendato per temperarne le spinte eccessivamente autonomistiche che rischiavano di risultare illegittime rispetto alla disciplina costituzionale dell'organizzazione territoriale della Nazione spagnola³⁴. In attesa dell'attuazione dello Statuto catalano, per ora sospesa a causa dei vari ricorsi presentati al Tribunale costituzionale, onde valutarne meglio le effettive ripercussioni sul sistema autonomico spagnolo, sta di fatto che la riforma rappresenta comunque una tappa evolutiva ulteriore del decentramento politico spagnolo che, ancora una volta, si conferma essere forte, accentuatamente asimmetrico e in continua evoluzione³⁵.

Le trattative che hanno permesso di raggiungere un accordo sul nuovo Statuto sono state in realtà condotte all'esterno delle Camere tra il Presidente del governo, Rodríguez Zapatero³⁶, ed il *leader* del partito

dopo la sua approvazione alla proposta di un nuovo testo statutario, considerandola inutile e incostituzionale nei termini in cui è stata redatta. Il nuovo Statuto è approvato dal Parlamento catalano il 30 settembre 2005 con i voti di CiU, PSC e ICV-EUiA.

Sulle elezioni del 2003 in Catalogna, decisive ai fini dell'avvio della riforma statutaria, cfr. S. Ceccanti, *Spagna: Domenica 16 la Catalogna al voto senza Pujol. In gioco non solo un Governo regionale, ma anche il futuro dello Stato autonomico*, e dello stesso Autore, *Spagna: Alla fine Maragall al Governo della Catalogna. Si riapre la partita a Madrid*, in www.forumcostituzionale.it.

³³ Tanto è vero che il Partito Repubblicano Catalano (ERC), di matrice indipendentista e quindi tra i primi sostenitori della necessità di una riforma, si è astenuto anche nel voto finale alla Camera perché ha giudicato il progetto insufficientemente autonomista rispetto alle aspettative iniziali.

³⁴ Cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *Lo Statuto catalano: testo e pre-testi*, in *Quad. cost.*, 2006, n. 4, 677-695, il quale sostiene che la vera vocazione di molte previsioni statutarie e quindi «l'idea guida che dava coerenza al progetto del nuovo Statuto era quella di ridisegnare un nuovo quadro territoriale di natura ibrida e di formato confederale» che avrebbe dovuto condurre alla «secessione territoriale». L'A. definisce «apocrifo» lo Statuto approvato dal Congresso dei deputati per soddisfare le esigenze controverse delle forze politiche, raggiungendo un risultato impreciso e dubbio che potrebbe divenire «fonte perenne di conflitti».

³⁵ Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, *Le Comunità autonome in Spagna: un'esperienza di regionalismo forte*, in *Regione e governo locale (fra decentramento istituzionale e riforme). Esperienze e culture a confronto*, a cura di S. Gambino e G. Fabbrini, Rimini, Maggioli, 1997, 125-143.

³⁶ L'avvio della riforma dello Statuto catalano coincide, non a caso, con la vittoria del partito socialista alle elezioni spagnole del marzo 2004, per le quali cfr. S. CEC-CANTI, *Spagna: Il peso dello scontro centro-periferie sul voto. La possibile stabilizzazione*

del nazionalismo moderato catalano (Convergència i Unió), Artur Mas³⁷, ed hanno avuto ad oggetto i temi più controversi del contenuto statutario: la definizione della Catalogna quale nazione; le competenze; il sistema di finanziamento; la bilateralità nei rapporti con lo Stato.

La prima questione controversa in sede di approvazione parlamentare è stata quella relativa alla proclamazione della Catalogna come «nazione»³⁸. Tale definizione, apparsa nel Preambolo e nell'art. 1 del progetto del nuovo Statuto, è stata considerata in contrasto con la Costituzione che, tra i suoi principi fondamentali, dichiara l'indissolubile unità della Nazione spagnola e riconosce e garantisce, al contempo, «il diritto all'autonomia a nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra di esse» (art. 2 Cost.). In questa maniera viene a profilarsi un binomio nazionalità-regioni che acquista una rilevanza politica più che giuridica³⁹. La distinzione ha garantito il consenso politico facilitando l'integrazione delle forze politiche nazionaliste che nel termine nazionalità hanno letto il riconoscimento solenne della propria identità caratterizzata da elementi linguistici, culturali, ecc., differenziati. La scelta operata dal legislatore di mantenere nel solo Preambolo il termine *nazione*⁴⁰ e di provvedere a sostituirlo nel corpo del testo

del tipo di Stato, in *federalismi.it*, n. 6/2004. Nel programma del *leader* del partito socialista, Rodríguez Zapatero, candidato alla presidenza del governo, si legge, infatti, l'impegno a sostenere il processo di riforma dello Statuto catalano e in generale a riaprire il dialogo con tutte le Comunità autonome. Sul programma di governo di Zapatero cfr. L. FROSINA, *Una riforma «limitata e concreta» della Costituzione spagnola per il nuovo governo Zapatero*, in *federalismi.it*, n. 9/2004.

³⁷ Il patto, conclusosi a La Moncloa il 21 gennaio 2006, e che ha permesso di superare una situazione di stallo nel procedimento di approvazione dello Statuto, è stato criticato da più forze politiche, *in primis* dal PP, per il modo in cui è stato negoziato, ossia alle spalle degli stessi promotori principali della riforma.

³⁸ Cfr. I. RUGGIU, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, in *www.forumcostituzionale.it*.

³⁹ Cfr. in tal senso A. PÉREZ CALVO, *La Nación en la Constitución española*, in AA.VV., *Estado, Nación, Soberanía (Problemas actuales en Europa)*, coord. por A. PÉREZ CALVO, Madrid, Ediciones del Senado, 2000, secondo il quale la distinzione tra nazionalità e regioni non ha conseguenze giuridiche e dunque non può rappresentare il criterio per riflettere differenze organizzative o di competenze o di partecipazione alle decisioni dello Stato.

⁴⁰ Il Preambolo testualmente recita: «Il Parlamento di Catalunya, riflettendo il sentimento e la volontà dei cittadini di Catalunya, ha definito la Catalunya una nazione. La Costituzione spagnola, nel suo secondo articolo, riconosce la realtà nazionale di Catalunya come nazione».

Sul significato e il fondamento dei diversi termini di nazione e nazionalità è in-

statutario con quello di *nazionalità*⁴¹ – seguendo in ciò la precedente tradizione e uniformandosi anche ai testi riformati delle altre Comunità autonome⁴² –, è stata dunque dettata da motivi di ordine simbolico e politico⁴³, essendo la questione priva di un reale fondamento giuridico. Ed è nel Preambolo e nel Titolo preliminare che si includono e si richiamano con enfasi la storia, i diritti storici, la tradizione giuridica e le istituzioni secolari della Generalità⁴⁴ a fondamento dell'autogoverno della Catalogna e a fondamento della sua «posizione unica e diversa in uno Stato che riconosce e rispetta la diversità di identità dei popoli della Spagna»⁴⁵.

teressante un precedente lavoro di A. PÉREZ CALVO, *Pueblo, Nacionalidad y Regiones en la practica estatutaria*, in AA.VV., *Homenaje al Prof. D. Pablo Lucas Verdu*, Madrid, 2000, 2561-2579.

⁴¹ Art. 1 dello Statuto: «La Catalunya, come nazionalità, esercita il suo autogoverno costituita come Comunità autonoma conformemente alla Costituzione e al presente Statuto, che è la sua legge istitutiva fondamentale».

⁴² *Nazionalità storiche* si definiscono anche le altre Comunità autonome nei Preamboli e nell'articolato degli Statuti riformati. Cfr: art. 1, comma 1, dello Statuto dell'Andalusia («L'Andalusia, come *nazionalità storica*, si costituisce in Comunità autonoma ai sensi dell'art. 2 della Costituzione»); art. 1, comma 1, dello Statuto di Valencia («Il popolo valenziano, storicamente organizzato nel Regno di Valencia, si costituisce in Comunità autonoma, all'interno dell'unità della nazione spagnola, come espressione della sua specifica identità come *nazionalità storica* e nell'esercizio del diritto di autogoverno riconosciuto ad ogni nazionalità dalla Costituzione spagnola, con la denominazione di Comunità Valenziana»); art. 1, comma 1, dello Statuto delle Isole Baleari («La *nazionalità storica* formata dalle isole di Maiorca, Minorca, Ibiza e Formentera, secondo la propria comune volontà e nell'esercizio del diritto di autogoverno riconosciuto dalla Costituzione alle nazionalità e alle Regioni si costituisce in Comunità autonoma, nella cornice della Costituzione e secondo il presente Statuto»); art. 1, comma 1, dello Statuto dell'Aragona («L'Aragona, *nazionalità storica*, si governa autonomamente in conformità al presente Statuto, nell'esercizio del diritto all'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce ad ogni nazionalità»).

⁴³ Il riconoscimento della Catalogna come nazione nel Preambolo ha un valore attenuato e privo di efficacia normativa formale. In questo senso cfr. L. FROSINA, *Lo Statuto catalano alla svolta: il «si» del Congresso dei deputati. Bilancio della riforma statutaria catalana e prospettive di riforma dello Stato autonomico*, cit., 16-17. In generale sulla natura giuridica dei Preamboli alle Carte costituzionali cfr. G. MORBIDELLI, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Monduzzi Editore, 2000, 117 ss.

⁴⁴ Sulla storia di autogoverno della Catalogna, fin dalle sue origini, cfr. G. LOI PUDDU, *Sull'autonomia della Catalogna*, Annali della Facoltà di Scienze Politiche (Università di Cagliari), Milano, Giuffrè, 1987.

⁴⁵ Cfr. Ruggiu, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, cit., la quale dopo avere puntualmente descritto il dilagare delle formule identitarie nei riformati Statuti spagnoli, fornisce una chiara esemplificazione di quella che rappresenta la

Uno degli ambiti considerati decisivi per la realizzazione di una maggiore e diversa autonomia della Comunità catalana è quello relativo al sistema delle competenze. Il testo costituzionale, infatti, delinea un sistema di ripartizione delle competenze del tutto peculiare, elencando sia le materie di competenza dello Stato (art. 149), sia le materie di competenza delle Comunità autonome (art. 148). In realtà, la distribuzione delle materie non è rigidamente e puntualmente determinata, come potrebbe sembrare ad una prima lettura dell'articolato, perché le Comunità possono scegliere singolarmente le materie in cui assumere competenze, avendo oramai come unico limite le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato *ex art. 149*, comma 1. La previsione di una clausola residuale a favore delle Comunità le rende così potenzialmente e significativamente differenziabili tra di loro, in base alle competenze che decidono di includere nei propri Statuti⁴⁶. A fronte di una tale possibilità di differenziazione, si è sviluppata una politica di intervento dello Stato attraverso un'interpretazione estensiva sia delle sue competenze trasversali sia della sue competenze di «base» che spingendosi oltre la determinazione dei meri principi fondamentali delle materie ha finito per delimitare l'ambito delle competenze di dettaglio spettanti alle Comunità autonome⁴⁷.

Con la riforma dello Statuto, pertanto, si tenta di operare una «*blindatura delle competenze*»⁴⁸, classificandole per tipologia e specificandone la portata in modo da evitare rischi di interpretazioni ridut-

c.d. rincorsa emulativa tra le Comunità. Secondo l'A., l'imitazione al rialzo delle formule identitarie, soprattutto rispetto a quelle assunte nello Statuto catalano, rappresentano il tentativo non solo e non tanto di affermare una propria identità politica, ma anche quello di impedire che si determini il superamento del proprio livello di autonomia.

⁴⁶ Per una descrizione approfondita del modello territoriale autonomo spagnolo cfr., tra gli altri: L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1980; L. CALIFANO, *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1988. E ancora, J. JOSÉ SOLOZÁBAL, *Sobre el Estado autonómico español*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1992, n. 78, 105-129; J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomo spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, Cedam, 1999; E. AJA, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, II ed., 2003.

⁴⁷ Cfr. P. REQUEO RODRÍGUEZ, *La revuelta del Estado unitario. De las distorsiones del Estado autonómico*, in *federalismi.it*, n. 2/2005.

⁴⁸ Cfr. BLANCO VALDÉS, *Lo Statuto catalano: testo e pre-testi*, cit., 683.

⁴⁹ Cfr. *Nuovo Statuto catalano del 2006. I punti chiave*, scheda pubblicata da «confronti», *Autonomia lombarda: le idee, i fatti, le esperienze*, 1/2007, 135 ss.

tive⁴⁹. Le competenze della Comunità catalana vengono tripartite in competenze esclusive, condivise ed esecutive e per ognuna di esse si specifica la natura e la portata delle funzioni attinenti. Così, nell'ambito delle competenze esclusive spettano alla Generalità i poteri legislativi, regolamentari ed esecutivi (art. 110)⁵⁰; in quello delle competenze condivise spettano alla Generalità il potere legislativo, il potere regolamentare e la funzione esecutiva, nel quadro dei principi stabiliti dallo Stato con norme di rango legale (art. 111)⁵¹; e, per finire, in quello delle competenze esecutive spettano alla Generalità la potestà regolamentare, che comprende il potere di approvare provvedimenti per l'esecuzione della normativa statale, e la funzione esecutiva, che include il potere di organizzare la propria amministrazione e tutte le funzioni che l'ordinamento attribuisce all'Amministrazione pubblica (art. 112).

Il novero delle materie di cui si riconosce competenza alla Comunità autonoma risulta notevolmente ampliato, vuoi con l'inclusione di materie del tutto nuove quale, ad esempio, l'immigrazione (art. 138), vuoi scorporando alcune materie che finiscono per costituire oggetto di differente e specifica disciplina (*sub materie*). Tutto ciò al fine di attribuire ambiti materiali concreti alla Generalità e di limitare al massimo l'intervento dello Stato⁵².

Di particolare interesse risulta il Titolo V dedicato ai rapporti istituzionali della Generalità, che disciplina, da un lato, i rapporti con lo Stato e le altre Comunità autonome e, dall'altro, i rapporti con l'Unione europea⁵³. In entrambi i casi, la riforma realizza appieno il disegno di amplificare e al contempo differenziare il ruolo della Catalogna, come testimonia il principio della *bilateralità* che informa l'intero titolo dei rapporti interistituzionali.

⁵⁰ Rispetto al progetto statutario viene eliminato il riferimento al modo «*escludente*» con cui tali competenze debbano essere esercitate.

⁵¹ Il rispetto di tali principi non era previsto nel progetto di Statuto che, inoltre, conferiva alla Generalità la «*totalità*» del potere regolamentare.

⁵² Cfr. C. VIVER PI-SUNYER, *La distribución de competencias en los nuevos Estatutos de Autonomía*, in *L'autonomia statutaria regionale in Italia e Spagna*, V Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale, cit.

⁵³ Il nuovo Statuto catalano, come quello dell'Andalusia, contengono numerosissimi riferimenti all'Europa. Ciò è particolarmente evidenziato da F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato «autonómico» spagnolo: la stagione delle riforme (25.6.2007)*, in www.issirfa.cnr.it, il quale pone in particolare l'accento sullo spirito riformatore condizionato anche e prevalentemente dalle spinte accentuatamente europeistiche degli ultimi decenni.

La previsione nel nuovo Statuto catalano dei principi di reciproca cooperazione e collaborazione della Generalità con lo Stato e con le Comunità autonome (art. 174) e degli strumenti atti a tale scopo (artt. 175-178) riveste notevole importanza, in quanto risponde a necessità di riequilibrio che, insite in ogni sistema di decentramento politico, sia esso federale sia esso regionale, sono particolarmente sentite nel sistema autonomico spagnolo, caratterizzato da una accentuata asimmetria⁵⁴. Qui il problema del rapporto tra uniformità e differenziazione pone costantemente la necessità di dare vita a meccanismi istituzionali di raccordo e collaborazione per la tutela del principio unitario, al fine di ridurre la conflittualità tra Stato e Comunità autonome e tra Comunità autonome stesse. La Costituzione non prevede espressamente gli strumenti necessari al perseguimento di tale fine e sono stati così creati molteplici organi misti tra cui spiccano, per la loro importanza, le *Conferencias sectoriales*, sede di incontri multilaterali e di discussioni su politiche settoriali. Le conferenze settoriali sono composte dal Ministro competente nella specifica materia e dai corrispondenti esponenti degli esecutivi delle autonomie territoriali⁵⁵. La loro incidenza risiede nel fatto che possono adottare accordi intergovernativi (*convenios*). In realtà, nella maggior parte dei casi questi accordi hanno carattere bilaterale, perché sono stipulati tra una singola Comunità autonoma e lo Stato. Il fatto che in genere siano favoriti accordi bilaterali piuttosto che strumenti di cooperazione multilaterale è dovuto proprio alla ten-

⁵⁴ Di tali principi manca però qualunque previsione espressa nella Costituzione che si limita a richiamare il principio di solidarietà tra le componenti il territorio spagnolo (art. 2 Cost.). Il principio di collaborazione è stato enucleato dalla giurisprudenza costituzionale come principio fondamentale per il corretto funzionamento del sistema territoriale assieme a quello di cooperazione e di reciproco aiuto o «lealtà reciproca» tra lo Stato e le Comunità autonome (STC 18/1982).

⁵⁵ Tra le Conferenze settoriali più importanti o meglio che hanno funzionato stabilmente: *Conferencia para el Sistema Nacional de la Salud*; *Conferencia sectorial de Asuntos Sociales*; *Conferencia para Asuntos Relacionados con las CC.EE.*; *Conferencia Sectorial de Agricultura*. Sul sistema delle cooperazioni intergovernative come canale e strumento di partecipazione nei sistemi politicamente decentrati cfr., tra gli altri: G. IOVINELLA, *Il sistema delle conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2005, fasc. 5, 539-565; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, in *federalismi.it*, n. 23/2006; C. BASSU, *Sulle cooperazioni intergovernative: l'esempio spagnolo per il caso italiano*, in *federalismi.it*, n. 4/2004; più recentemente J.C. DUQUE VILLANUEVA, *Las conferencias sectoriales*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 27, n. 79, gennaio-aprile 2007, 113-153.

denza delle Comunità, in particolare quelle c.d. storiche, a conservare e rafforzare la propria diversità all'interno dello Stato spagnolo. E proprio sulla scia di questa tendenza si inserisce lo Statuto catalano nel punto in cui procede a istituzionalizzare un organismo bilaterale – composto da rappresentanti dello Stato e della Comunità autonoma – quale la Commissione Bilaterale *Generalitat*-Stato (art. 183).

Passando, infine, ad analizzare quello che sicuramente rappresenta lo snodo più significativo per misurare l'entità e la reale portata autonomistica dello Statuto, ossia il quadro del sistema fiscale catalano, emergono sicuri elementi di novità che meritano particolare attenzione.

Lo Statuto, infatti, lascia intravedere, almeno ad una prima lettura, la struttura di un modello finanziario completamente nuovo, in grado di realizzare compiutamente l'autonomia finanziaria della Catalogna, quale strumento irrinunciabile per garantirne l'autogoverno. Tuttavia, non va taciuto, come del resto non nasconde lo stesso Statuto catalano (art. 201.1), che detto modello va comunque ricondotto nell'alveo di quei rapporti finanziari fra Stato e Comunità autonome come delineato dal sistema delle fonti normative che disciplinano tali rapporti: la Costituzione e la c.d. LOFCA (Legge organica sul finanziamento delle Comunità autonome)⁵⁶.

Il modello di finanziamento delle Comunità autonome si è finora fondato su di un sistema redistributivo congegnato sulla base della partecipazione alle entrate dello Stato⁵⁷. Nel tentativo di garantire una maggiore autonomia finanziaria delle Comunità nel 2001 è stato introdotto un nuovo sistema di finanziamento fondato, invece, sulla cessione totale o parziale di tributi da parte dello Stato⁵⁸, che però non ha

⁵⁶ Cfr. C. GARCÍA NOVOA, *El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 32, 2006, 75-118.

⁵⁷ Cfr.: F. BIAGI e R.G. PINERO, *Profili istituzionali del federalismo fiscale spagnolo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, nn. 3-4, 832; J.L. GARCÍA RUIZ, E. GIRÓN REGUERA, *La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómica*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1997, n. 51, 141-158; A. Tea, *Il sistema fiscale spagnolo: un esempio di stato federale*, in *Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze*, www.rivista.ssef.it.

⁵⁸ Legge 21/2001 sul finanziamento delle Comunità autonome. Sull'argomento cfr. Á. RODRÍGUEZ BEREJO, *Decentramento político e decentramento fiscale: l'esperienza spagnola*, in www.issirfa.cnr.it, 2006.

mancato di produrre effetti distorsivi, a danno soprattutto delle Comunità più ricche⁵⁹.

Partendo da tale premessa, vanno considerati, dunque, sia pur sinteticamente, alcuni passaggi fondamentali che, in tale ambito, la riforma è stata in grado di realizzare. Innanzitutto, occorre sottolineare come, in linea generale, si riconosce alla Generalità la piena disponibilità di finanze autonome e piena autonomia di spesa (art. 202) che si traducono nel potere normativo di determinare autonomamente sia il volume e la composizione delle proprie entrate sia la loro destinazione d'uso (art. 203).

Se è vero che nello Statuto del 2006 sembra trovare conferma il criterio della partecipazione delle autonomie ai meccanismi di livellamento e solidarietà, costituzionalmente preposto a correggere gli squilibri economici territoriali attraverso la fissazione di «quote» da parte dello Stato⁶⁰, è altrettanto vero che è possibile intravedere una peculiare chiave di lettura del medesimo criterio. Si vuole alludere più precisamente a una sorta di «*posizionamento*», in base al quale l'apporto della Catalogna alla spesa dello Stato non può essere tale da incidere negativamente sulla qualità dei suoi pubblici servizi⁶¹.

Nel nuovo Statuto è prevista inoltre l'introduzione, con legge parlamentare catalana, dell'Agenzia Tributaria con funzioni di gestione, riscossione, liquidazione e ispezione sui tributi propri della Catalogna e, su delega dello Stato, su quelli ceduti dallo stesso (art. 204).

Degno di nota e segno inconfondibile, ancora una volta, del *favor* accordato dallo Statuto alla bilateralità, è la previsione contenuta nell'art. 210 della istituzione della Commissione Mista Affari Economici e Fiscali Stato-*Generalitat*, quale organo paritario cui è affidato il compito di attuare e realizzare il sistema finanziario e di gestire i rapporti Stato e Generalità in campo economico-finanziario.

⁵⁹ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato «autonómico» spagnolo: la stagione delle riforme*, cit.

⁶⁰ Cfr. art. 206 del testo statutario che al comma 4 stabilisce che i meccanismi di livellamento e solidarietà saranno determinati «d'accordo con il principio di trasparenza e i loro risultati saranno valutati ogni cinque anni».

⁶¹ Cfr. in tal senso JORDI PUJOL nell'intervista, «Nuovo Statuto catalano del 2006. Le novità positive e i problemi che si prospettano», rilasciata alla rivista «*confronti*», *Autonomia lombarda: le idee, i fatti, le esperienze*, 1/2007, 131, nella quale l'ex presidente della Comunità autonoma precisa che «l'apporto solidale della Catalogna alla spesa dello Stato non può essere tale da farle perdere *posizioni* (mio il corsivo) per quanto concerne i livelli delle prestazioni in tale ambito».

3. *Le riforme statutarie e la loro incidenza sul modello del decentramento asimmetrico spagnolo*

Pur essendo ormai già trascorso un anno dalla data di approvazione dello Statuto, non è ancora possibile misurarne compiutamente gli effetti e l'impatto generatosi sull'intero sistema autonomico spagnolo. L'entrata in vigore del testo statutario, infatti, resta tuttora sospesa in ragione dei numerosi ricorsi promossi dinanzi al Tribunale costituzionale – quali quelli proposti rispettivamente dal *Defensor del Pueblo*⁶² e dal Partito popolare,⁶³ – sollevati sulla base di una presunta illegittimità costituzionale di cui diverse disposizioni statutarie sarebbero viziate⁶⁴. Tra queste, in particolar modo, vi sono la definizione

⁶² Il *Defensor del Pueblo*, Enrique Múgica, ha presentato ricorso contro ben 112 articoli e quattro disposizioni addizionali dello Statuto catalano.

⁶³ Il Partito popolare, a sua volta, ha sollevato ricorso al Tribunale costituzionale (31 luglio) adducendo tra i diversi motivi il riferimento alla nazione catalana, l'«onere» per i residenti nel territorio della Comunità autonoma di conoscere il catalano, l'inserimento nel testo statutario di un catalogo dei diritti e doveri, l'ampliamento dei poteri in materia giurisdizionale, il sistema di attribuzione delle competenze, la preferenza accordata alle relazioni bilaterali con lo Stato e il sistema finanziario delineato. Il partito popolare aveva già presentato ricorso de *amparo* davanti al Tribunale costituzionale contro il progetto di Statuto della Catalogna, nel momento in cui lo stesso è stato inserito all'ordine del giorno del Congresso dei deputati. Il motivo addotto è la natura stessa del progetto che, secondo il partito, non può essere considerato alla stregua di una riforma statutaria, in quanto esso rappresenta non una modifica dello Statuto già in vigore, ma l'adozione di uno nuovo, e pertanto implica una riforma costituzionale. «Sulla base di tale considerazione, il partito ha fatto ricorso allegando come motivazioni la lesione del diritto di partecipazione politica dei deputati popolari, stante la limitazione del loro diritto di prendere parte al procedimento parlamentare. Nel ricorso si richiede che sia il *plenum* dell'organo a pronunciarsi e si richiede la ricusazione di uno dei magistrati dell'Alto tribunale per essere già a conoscenza della controversia». Cfr. ROSARIO TUR AUSINA, *Spagna - Impugnato davanti al Tribunale costituzionale il progetto di Statuto della Cataluña*, in PALOMAR Osservatorio di diritto costituzionale, n. 24 gennaio 2006, www.unisi.it/dipec/palomar/palomar.html.

Il Tribunale costituzionale, con ordinanza del 24 gennaio 2006, ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dal partito popolare contro l'inserimento all'ordine del giorno del Congresso del progetto di Statuto catalano, in quanto manifestamente carente di contenuto costituzionale. Cfr. ROSARIO TUR AUSINA, *Spagna - Il Tribunale costituzionale rigetta il ricorso presentato dal partito popolare contro il progetto di Statuto della Catalogna*, in PALOMAR Osservatorio di diritto costituzionale, n. 25 aprile 2006, www.unisi.it/dipec/palomar/palomar.html.

⁶⁴ Anche da parte di alcune Comunità autonome sono stati sollevati ricorsi al Tribunale costituzionale. L'esecutivo di Valencia ha approvato l'avvio di una procedura di ricorso contro lo Statuto catalano per quanto riguarda gli articoli relativi alle

della Catalogna come nazione, il catalogo di diritti e doveri, le previsioni riguardanti la lingua, le competenze, il sistema giurisdizionale, la disciplina delle relazioni bilaterali con lo Stato.

Il dibattito sull'opportunità della riforma, però, si è mantenuto vivo, soprattutto grazie alle polemiche accesi in seguito ad una clamorosa intervista rilasciata dall'*ex* Presidente della Catalogna, Maragall, apparsa sulla stampa italiana nel mese di Aprile di quest'anno⁶⁵, dove inaspettatamente a vestire i panni del più autorevole censore è proprio colui che viene generalmente indicato tra i «padri nobili», se non addirittura il principale fautore della riforma. Egli, infatti, ragionando col senno di poi, e, soprattutto, deluso dai troppi ritardi e difficoltà incontrati dalla riforma in fase attuativa, non esita a riconoscere con amarezza quanto gli sforzi si siano in definitiva rivelati «vani» e quanto abbia pesato la scelta compiuta in origine di procedere a riformare lo Statuto piuttosto che più opportunamente la Costituzione in materia di autonomie. Ciò, del resto, non sorprende se si considera che proprio la complessità nel trovare un accordo sulla riforma dello Statuto ha determinato la crisi del governo presieduto dallo stesso Maragall, con l'uscita di un partito dalla coalizione (Erc) e le conseguenti elezioni anticipate⁶⁶.

La riforma dello Statuto catalano si inserisce, come già detto, in una fase generale di riforme statutarie che riguarda in particolar modo, ma non solo, le c.d. Comunità autonome storiche che sono le uniche

risorse idriche – questione per la quale anche la *Comunidad de Murcia* ha annunciato ricorso –, il sistema di finanziamento e il centro di documentazione della Corona di Aragona. Anche l'esecutivo delle Baleari ha annunciato che promuoverà un proprio ricorso contro tale disposizione. Cfr. TUR AUSINA, *Spagna - Impugnato davanti al Tribunale costituzionale il progetto di Statuto della Cataluña*, cit.

⁶⁵ Cfr. Euromondo di Mercoledì 25 aprile 2007, «*Che fatica per lo Statuto catalano. Ne valeva la pena?*». Parla Maragall.

⁶⁶ La sfiducia nella classe politica, generata dalla dimostrazione di incapacità nel trovare un accordo sullo Statuto, si è ripercossa sull'esito delle elezioni dell'1 novembre 2006, che pur avendo segnato la vittoria elettorale dell'opposizione, il partito del nazionalismo moderato catalano (CiU), non gli ha consentito di governare, non avendo raggiunto la maggioranza assoluta dei voti. Il paradosso è stato che le elezioni, anticipate per lo scioglimento della coalizione di governo conseguente alla crisi suddetta, hanno dato luogo ad una riedizione del tripartito di sinistra (PSC, Erc, Icv), con alla presidenza il candidato socialista succeduto a Maragall, José Montilla. Cfr. L. FROSINA, *Cronache della Catalogna (2000-2007)*, in w3.uniroma1.it/ceccanti/spa-catalogna.doc.

che in venticinque anni ormai di vita delle autonomie territoriali in Spagna non hanno mai provveduto a riformare i propri Statuti⁶⁷.

Lo spirito riformatore appare influenzato dalla necessità di far fronte alle eterogenee spinte nazionaliste, con le relative istanze di autonomia, e, al contempo, dall'esigenza di procedere ad una più complessiva ridefinizione dell'intero sistema di organizzazione territoriale⁶⁸. Di qui si fa strada l'idea, secondo taluni, di procedere alla «chiusura» del sistema autonomico con la riforma degli Statuti di autonomia⁶⁹. Difatti, il principale e più interessante terreno su cui da sempre si è misurata la dottrina è quello relativo al problema, considerato tuttora irrisolto, del modello costituzionale dello Stato delle autonomie spagnole e più precisamente la questione della c.d. «apertura» o «chiusura» del modello stesso⁷⁰. Che il modello di Stato autonomico disegnato dalla Costituzione spagnola sia sempre stato un modello aperto e quindi caratterizzato da una eccessiva dinamicità – con le conseguenze negative che ciò evidentemente ha comportato – è ormai un dato acquisito e incontrovertibile.

Il decentramento politico spagnolo trae infatti origine da fattori storico-sociali che hanno spinto comunità territorialmente definite, in particolare quelle catalana, basca e gallega, ad aspirazioni autonomiste, il cui riconoscimento, subito dopo il franchismo, ha costituito un passo decisivo verso il ritorno alla democrazia. Rompendo l'antica tradizione di Stato centralizzato, la Costituzione spagnola del 1978, come si è già

⁶⁷ Cfr. E. AJA, *Riforma della Costituzione e degli Statuti in Spagna*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2005.

⁶⁸ Secondo la dottrina la nuova fase statutaria in Spagna porterà alla realizzazione di una «nuova forma di Stato». Cfr. in tal senso RUGGIU, *Il nuovo Statuto catalano*, cit., 281 ss.

⁶⁹ FROSINA, *Lo Statuto catalano alla svolta: il «si» del Congresso dei deputati. Bilancio della riforma statutaria catalana e prospettive di riforma dello Stato autonomico*, cit., 42 ss.

⁷⁰ Cfr. L. LÓPEZ GUERRA, «Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías», in *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomico*, Jornadas sobre el Estado autonomico: integración y eficacia. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997, 39 ss.; e dello stesso Autore, *Modelo abierto y hecho diferencial*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 1997, n. 47, 97-111; M. ARAGÓN REYES, *Problemas actuales de la organización territorial del Estado. En torno al libro de J.J. SOLOZÁBAL: «Las bases constitucionales del Estado autonomico»*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1998, n. 102, 161-179; J. PÉREZ ROYO, *Hablando en prosa sin saberlo: reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución de 1978*, in *Revista de Derecho Político*, 2002, n. 54, 11-31.

avuto modo di dire, dichiara tra i suoi principi fondamentali l'indissolubile unità della Nazione spagnola, cui si accompagna il diritto all'autonomia a nazionalità e regioni che la compongono (art. 2 Cost.). Con il riconoscimento, accanto alle regioni, dell'autonomia alle nazionalità, ossia collettività contraddistinte da fattori di identità storici, linguistici e culturali, il costituente sembra aver voluto tenere in conto l'esistenza di quelle realtà storiche che hanno dato origine al decentramento politico e che però trovano un limite alla propria autodeterminazione nel fatto di far parte dell'unica Nazione spagnola⁷¹. Allo stesso tempo, ha cercato di garantire l'integrazione di queste identità collettive storiche e forali preesistenti alla Costituzione stessa, riconoscendo la tutela dei cosiddetti «*hechos diferenciales*»⁷², ossia fattori di specialità, quali i diritti storici dei territori forali, la conservazione da parte di alcune Comunità dei diritti civili, forali o speciali, il pluralismo linguistico attraverso il riconoscimento della coufficialità delle lingue proprie nei rispettivi territori. Particolare rilievo assume, poi, a fronte di una generale uniformità dei sistemi di finanziamento delle Comunità, la singolare concessione di un autonomo sistema finanziario limitatamente a Paese Basco e Navarra, così come di un regime economico speciale per l'arcipelago delle Canarie, giustificato dalle sue peculiari condizioni geografiche.

È la stessa Costituzione, inoltre, che tiene conto e garantisce potenzialmente le differenziazioni, articolando e disciplinando l'organizzazione territoriale non secondo regole specifiche e comuni, ma, al contrario, attraverso criteri generali, schemi flessibili e aperti all'interno e nei limiti dei quali gli enti territoriali possono decidere come nascere, come organizzarsi e quali competenze svolgere (principio dispositivo o volontaristico)⁷³.

Il principio secondo il quale l'effettiva ampiezza delle competenze di ogni Comunità dipende da quanto stabilito nel proprio Statuto è

⁷¹ Cfr. J. GARCÍA ROCA, *Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 1997, n. 47, 45-96.

⁷² Significativa è la definizione data da G. JÁUREGUI, *Il concetto di nazionalità e regione e la loro protezione nell'ambito delle competenze*, in *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, cit., 77-98: «Il concetto di «fatto differenziale» costituisce, ..., l'espressione del riconoscimento costituzionale e statutario degli elementi di una personalità storico-politica differenziata che possiedono alcune Comunità» (p. 83).

⁷³ Cfr. G. DURANTI, *Il caso spagnolo*, in *Il decentramento politico negli Stati dell'Unione europea*, a cura di S. LABRIOLA, Maggioli, 2001, 81-138.

una caratteristica peculiare della differenziazione del sistema territoriale spagnolo. La Costituzione traccia infatti solo uno schema generale e un tetto massimo di materie all'interno delle quali le singole Comunità possono scegliere, in base al citato principio dispositivo, quali assumere nei rispettivi Statuti, arrivando così a differenziarsi anche notevolmente le une dalle altre. Tutto ciò determina una mancanza di uniformità tra le Comunità autonome che possono differenziarsi considerevolmente secondo le disposizioni assunte nel proprio testo statutario.

Alla differenziazione statutaria si aggiunga, poi, la possibilità permanentemente aperta delle Comunità di ampliare le proprie competenze attraverso i meccanismi dell'autorizzazione da parte delle *Cortes* ad esercitare una potestà legislativa in materie di competenza statale «sulla base dei principi, delle basi o delle direttive fissate in una legge statale» (art. 150, comma 1) e del trasferimento o delega con legge organica di funzioni rientranti in materie di competenza statale «che, per loro natura, siano suscettibili di trasferimento o delega» (art. 150, comma 2). Tali meccanismi hanno fatto sì che vi fosse una pressione continua da parte delle Comunità autonome alla ricerca di un ampliamento delle proprie competenze, al punto da scatenare una sorta di competizione dinamica permanente tra le stesse. Tale fenomeno, che la dottrina ha definito come «emulazione competitiva»⁷⁴, ha rappresentato e rappresenta un fattore determinante dello sviluppo dell'autonomia asimmetrica in Spagna, sebbene il processo di rincorsa tra le Comunità nel tentativo di eguagliare «al rialzo» i livelli di autonomia metta in gioco la stabilità dell'intero sistema. Né va sottaciuto che un ruolo di primo piano nello sviluppo dello Stato autonomico è stato svolto anche dal sistema politico spagnolo con la presenza di partiti regionalisti o nazionalisti e dal sistema elettorale (sistema proporzionale in collegi provinciali piccoli, senza recupero dei resti) congegnato in modo tale da rendere difficile governare potendo contare sulla maggioranza assoluta⁷⁵. I governi di maggioranza relativa che si sono succeduti hanno potuto governare, quindi, solo grazie all'appoggio dei

⁷⁴ Lòpez Aguilar, *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, cit.

⁷⁵ Sul sistema elettorale spagnolo cfr. M. CACIAGLI, *Spagna. Un sistema proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, 129-154.

partiti regionali, cui hanno in cambio fatto importanti concessioni dal punto di vista del riconoscimento dell'autonomia⁷⁶.

A fronte di una tendenza così spinta alla generalizzazione delle rivendicazioni autonomistiche, si sono registrati tentativi di segno opposto miranti alla omogeneizzazione istituzionale e dei livelli di competenze tra le Comunità autonome attraverso formule che hanno trovato negli «accordi autonomici» del 1981 (sottoscritti tra l'Unión de Centro Democrático e il Partito Socialista) e del 1992 (sottoscritti dal Partito Socialista e dal Partito Popolare) concreta realizzazione⁷⁷.

Dal quadro generale che sinteticamente si è tentato qui di delineare, emerge un sistema del tutto peculiare che si «avvita su stesso» e la cui caratteristica di forte asimmetria rappresenta forse la chiave di volta del dinamismo autonomico spagnolo. Basti solo riflettere sul fatto che qualunque tentativo di livellamento provoca «a catena» ulteriori spinte autonomistiche da parte delle Comunità c.d. storiche che non possono non ricercare una continua differenziazione rispetto alle altre Comunità e tra esse stesse, differenziazione, che come si è detto, è per giunta legittimata dalla stessa Costituzione⁷⁸. Le continue pressioni autonomistiche e la rincorsa emulativa, che la dottrina spagnola felicemente descrive con la metafora di «*liebres y tortugas*»⁷⁹, costituiscono, dunque, l'essenza stessa di un modello decisamente e volutamente «aperto» e che, al contrario di quanto sostiene parte della dottrina, difficilmente potrà immaginarsi «chiuso». È in quest'ottica che, piuttosto, si inserisce la fase di profonde riforme statutarie che attualmente attraversa l'ordinamento spagnolo e che mira non tanto a modi-

⁷⁶ Cfr. M.A. PRESNO LINERA, *Ruolo dei partiti politici e sviluppo dello «Stato autonomico» spagnolo*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 9/9/2002. Le negoziazioni con il governo sono state realizzate attraverso i c.d. Patti di governabilità. Sui Patti di governabilità del 1996 tra Aznar e i segretari di Ciu, Pnv, Cc, cfr. R. SCARMIGLIA e D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, Il Mulino, Collana Si governano così, 2005, 50.

⁷⁷ Sui Patti Autonomici cfr. V GARRIDO MAYOL, *Evolución del Estado autonómico y reforma de los Estatutos*, in *Revista de Derecho Político*, 2000, nn. 48-49, 31-59.

⁷⁸ Sulle conseguenze negative della generalizzazione e omogeneizzazione delle autonomie cfr. M. HERRERO DE MIÑÓN, *Federalismo asimétrico: el caso español*, Convegno interdisciplinare su «*Le regioni in Europa. Otto esperienze di attualità a confronto*», in *Osservatorio sul federalismo*, 23 maggio 2002, *www.federalismi.it*. Di particolare effetto è il passo in cui l'A. afferma che «la forzada simetría de las soluciones autonómicas es mas disfuncional que la asimetría...» (p. 8).

⁷⁹ Cfr. in tal senso J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Hechos diferenciales y federalismo competitivo*, in *Revista de Derecho Político*, Madrid, 2000, nn. 48-49, 20.

ficare in profondità l'impianto strutturale dell'organizzazione territoriale, ma più semplicemente a modernizzare il sistema e adattarlo sia ai mutati assetti politici, economici e sociali, sia al progressivo avanzamento del cammino verso l'integrazione europea. D'altra parte, l'attuazione di forme di federalismo o regionalismo asimmetrico si inserisce in una più ampia tendenza che dall'inizio di questo secolo ha investito diversi ordinamenti giuridici europei.

4. *Conclusioni: le tendenze del decentramento politico in Europa*

Se, indubbiamente, considerazioni più approfondite merita il processo di riforma degli Statuti in Spagna e, in particolare la riforma dello Statuto della Catalogna, per gli spunti e le riflessioni che è stato in grado di offrire allo studio della tematica del decentramento politico, uno sguardo in un'ottica comparatistica, sia pur limitatamente ai profili generali, alle più recenti esperienze europee aiuta a comprendere meglio e in maniera più complessiva il fenomeno che qui ci occupa.

Di fronte all'insufficienza delle garanzie formali previste nei principali testi costituzionali rispetto al principio della limitazione del potere – problema eterno delle società organizzate e soprattutto delle moderne democrazie rappresentative – il decentramento politico e il frazionamento del potere che esso comporta sembra offrire una soluzione efficace a garanzia della stabilità del funzionamento della democrazia stessa. Al contempo, esso sembra rispondere alle nuove esigenze delle società caratterizzate da pluralismo territoriale che volta per volta può presentarsi segnato da elementi di ordine linguistico, religioso, economico, etnico e così via⁸⁰.

Nel XXI secolo si assiste così ad una espansione del fenomeno federale che si impone diffusamente nei paesi di democrazia liberale, anche in quelli che sono sempre stati caratterizzati da una cultura centralista (si pensi al caso della Francia)⁸¹. Esso assume, di volta in volta,

⁸⁰ Cfr. T. GROPPI, *Il federalismo*, Bari, Laterza, 2004, 15.

⁸¹ Cfr. M.C. SPECCHIA, *Le asimmetrie funzionali e istituzionali del decentramento francese e l'orbita europea: una forza gravitazionale ancora troppo debole?*, in *federalismi.it*, n. 3/2007, il quale afferma che la Francia, in particolar modo con la riforma costituzionale del 2003, ha superato il principio della uniformità per configurarsi come «un ordinamento policentrico «a velocità variabile» e definisce il decentramento «alla francese» di tipo asimmetrico o differenziato.

connotati diversi in considerazione del fatto che i rapporti tra Stati ed enti territoriali da loro riconosciuti e garantiti subiscono una continua evoluzione e trasformazione. Da un lato, le radicali trasformazioni politiche e socio-economiche, legate soprattutto a fenomeni quale quello della globalizzazione e della integrazione europea, creano esigenze di riadattamento e quindi di riforma nella gran parte dei sistemi politici⁸²; dall'altro, il riconoscimento dei diritti delle minoranze linguistiche, culturali ed etniche, il risveglio dei vecchi nazionalismi con richieste di maggiore autonomia se non addirittura autodeterminazione, pongono nuovi problemi nell'articolazione territoriale degli Stati e sempre più la necessità di trovare dei meccanismi per equilibrare le diversità esistenti nello Stato con l'unitarietà dello Stato stesso⁸³. Si delinea, pertanto, un tipo di Stato che si connota sempre più per un carattere spiccatamente «decentrato asimmetrico», inteso nell'accezione di Stato unitario, federale o regionale, in cui coesistono regimi di autonomia differenziati o speciali⁸⁴.

⁸² Cfr. B. CARAVITA, *Federalismo, federalismi, Stato federale*, in *federalismi.it*, n. 21/2005.

⁸³ Significativo al proposito è ancora il tipo di decentramento politico spagnolo. A conferma di ciò si riporta un passo di una sentenza in cui il Tribunale costituzionale spagnolo (sent. 100/1984) sostiene che: «La radice stessa dello Stato autonomico postula la necessaria articolazione tra unità e diversità, la componente differenziatrice incontra un limite stabilito dal costituente in favore di una omogeneità minima senza la quale non esisterebbe unità né integrazione delle parti nella totalità». Cfr. C. STORINI, *Eterogeneità e asimmetria tra le Comunità autonome spagnole*, in *Regione e governo locale (fra decentramento istituzionale e riforme). Esperienze e culture a confronto*, a cura di S. GAMBINO e G. FABBRINI, cit., 477-502. E in generale cfr. F. CAAMAÑO, «*Federalismo asimétrico*»: *la imposible renuncia al equilibrio*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1999, n. 55, 359-363; F. LÓPEZ RUIZ, *Los conceptos de «todo» y «parte» aplicados al estudio de los Estados compuestos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1997, n. 49, 145-167.

⁸⁴ Il fenomeno non riguarda solo l'ambito europeo, estendendosi anche a Paesi come il Canada dove con la recentissima mozione del 27 novembre 2006 la Camera dei comuni ha riconosciuto il Québec come «nazione in seno al Canada unito». Cfr. *Canadian House of Commons*, dibattito del 27 novembre 2006, sul riconoscimento dello status di nazione al Québec e *Allocuzione del Primo Ministro del Québec, On. Jean Charest*, sul riconoscimento dello status di nazione del Québec da parte della Camera dei Comuni, in *federalismi.it*, n. 24/2006 (Esperienze internazionali - Documentazione). E per un commento cfr. G. PASSANITI, *Il Québec è una «Nazione»: un passo verso la «riconciliazione» o la secessione?*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2007 e G. MARTINICO, *I Québécois come Nazione. Una mozione della House of Commons canadese riconosce i Québécois come Nazione all'interno del Canada unito*, 30 gennaio 2007, in *www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it*.

Degni di nota nell'ottica summenzionata sono gli esempi recentemente forniti dalla riforma del federalismo tedesco e quella che ha toccato il Titolo V della Costituzione italiana⁸⁵.

La legge di riforma del federalismo tedesco ha riguardato ben venticinque articoli della Legge Fondamentale di Bonn⁸⁶, intervenendo sul ruolo del *Bundesrat*, sull'autonomia finanziaria e sulla distribuzione delle competenze tra *Bund* e *Länder*⁸⁷. La vera svolta è rappresentata dal tentativo di rompere l'antica tradizione tedesca fondata sulla simmetria e uniformità⁸⁸ attraverso la introduzione, per la prima volta, di una clausola di flessibilità quale potenziale fonte di differenziazione tra i *Länder*⁸⁹. Innanzitutto, si abolisce la competenza di cornice del *Bund* nel tentativo di superare quelle problematiche, comuni anche all'ordinamento italiano e spagnolo, inerenti la delimitazione dei poteri degli enti territoriali da parte del potere centrale. E, soprattutto, si registrano importanti novità quanto alla potestà legislativa concorrente. Tra esse, quella sicuramente più significativa e di segno marcatamente asimmetrico è rappresentata dall'introduzione della c.d. «clausola derogatoria». Si tratta, in estrema sintesi, di un sistema congegnato in modo tale da consentire ai singoli *Länder* di poter derogare alla disciplina federale, dal momento che gli interventi normativi del *Bund* e quelli dei *Länder* si pongono in eguale posizione gerarchica e i relativi

⁸⁵ Cfr. A. D'ATENA, *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane*, in *Rass. parl.* n. 2/2007, nonché in www.issirfa.cnr.it.

⁸⁶ La legge è stata approvata il 7 luglio 2006 ed è entrata in vigore il 1 settembre 2006.

⁸⁷ Cfr. A. ANZON DEMMIG, *La «modernizzazione» del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano*, *federalismi.it*, n. 20/2006; A. DE PRETIS, *La nuova ripartizione di competenze tra Federazione e Länder nella riorganizzazione del sistema federale tedesco*, in *federalismi.it*, n. 15/2006; *La riforma costituzionale tedesca (Föderalismusreform)*, a cura di F. MARCELLI con C. MICELLI, *Dossier Servizio studi del Senato*, n. 22, luglio 2006.

⁸⁸ Cfr. F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: L'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in *federalismi.it*, n. 3/2007, il quale definisce il federalismo tedesco radicato su di un sistema di «simmetria forzata».

⁸⁹ In tal senso si esprime J. WOELK, *La riforma del sistema federale tedesco: riu-scito il primo atto*, in *federalismi.it*, n. 15/2006, secondo il quale al di là della vasta portata delle modifiche costituzionali, la riforma è particolarmente innovativa perché, contrariamente alla tradizionale uniformità della esperienza federale tedesca, per la prima volta prospetta delle tendenze asimmetriche.

conflitti si risolvono, così, sulla base del canonico criterio della *lex posterior*⁹⁰.

Il dibattito attorno al tema del decentramento politico asimmetrico si alimenta anche in Italia in seguito alle più recenti proposte di attuazione dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione da parte di alcune regioni⁹¹, *in primis* la Lombardia⁹², seguita da Veneto⁹³, Toscana e Piemonte⁹⁴.

Tralasciando di entrare nel dettaglio delle questioni sollevate dalla nuova disposizione che già copiosamente ha occupato la dottrina, cui si rinvia⁹⁵, si intende qui unicamente considerare quegli aspetti che si ripercuotono sul tema oggetto della presente indagine.

⁹⁰ ANZON DEMMIG, *La «modernizzazione» del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano*, cit.

⁹¹ Cfr. L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, Editoriale, in *Le Regioni*, 2007, n. 2, 199-208.

⁹² Cfr. il «Documento di indirizzo» per l'avvio della procedura per l'individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per la Regione Lombardia, approvato dalla Giunta regionale il 15 settembre 2006, in www.issirfa.cnr.it e la Risoluzione concernente «l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» deliberata nella seduta del 3 aprile 2007 dal Consiglio regionale della Lombardia. Si può cfr. ancora l'intervento del Presidente della Regione Lombardia, R. Formigoni, al Consiglio regionale del 13 novembre 2006, pubblicato con il titolo *Forme di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in federalismi.it, n. 23/ 2006.

⁹³ Cfr. la Deliberazione n. 3255 del 24 ottobre 2006 con cui la Giunta regionale del Veneto ha dato avvio al procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

⁹⁴ Cfr. il «Documento di indirizzo» per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per la Regione Piemonte ai sensi degli artt. 116, 117 e 119 della Costituzione e ancora la seduta del Consiglio regionale n. 66 del 27 dicembre 2006 sulla «Definizione e modalità di avvio della discussione in merito all'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione» e la seduta n. 81 del 17 marzo 2007.

⁹⁵ S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, 157-158; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, relazione tenuta al Seminario interuniversitario organizzato dalla Scuola di Ateneo Jean Monnet della Seconda Università di Napoli e della Provincia di Caserta su «L'autonomia degli enti locali: modelli di attuazione del titolo V della Costituzione e sistema maggioritario», Belvedere di San Leucio (CE), 8-9 novembre 2002, in federalismi.it, 2002; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, testo

L'articolo in questione introduce, infatti, come è ormai noto, una clausola innovativa nel regionalismo italiano, rendendo potenzialmente differenziabili le regioni di diritto comune, nel punto in cui prevede per esse la possibilità di richiedere forme e condizioni particolari di autonomia per determinate materie.

Tale previsione richiama subito il tipo di decentramento politico delineato nell'ordinamento spagnolo, non solo perché riconosce per la prima volta la differenziazione, ma per il carattere della differenziazione stessa.

La vera novità introdotta nella Costituzione italiana consiste, infatti, non tanto nella previsione di «speciali specialità», come definite in dottrina per sottolineare la ulteriore distinzione rispetto alle regioni a statuto speciale da sempre esistenti⁹⁶, quanto nella previsione di una clausola di flessibilità che conferisce una nuova fisionomia alla autonomia regionale italiana. L'articolo 116, comma 3, infatti, non stabilisce la diversificazione, ma rende le regioni ordinarie potenzialmente diversificabili, facendo leva, appunto, sulle potenzialità di ampliamento degli ambiti di azione delle singole entità territoriali⁹⁷. In tal modo, la differenziazione sarebbe rimessa all'autonoma iniziativa delle regioni⁹⁸ ed è precisamente su questo aspetto che il raffronto con il decentramento spagnolo diviene particolarmente significativo e suggestivo. Ciò si rende ancor più evidente se si condivide la tesi secondo cui il decentramento politico è asimmetrico o ineguale non solo quando le competenze degli enti autonomi sono differenziate, ma anche quando la differenziazione deriva da una libera scelta degli enti territoriali autonomi⁹⁹.

della Comunicazione al Convegno annuale dell'associazione «Gruppo di Pisa» su *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, tenutosi a Pavia il 6 e 7 giugno 2003, in *federalismi.it*, n. 13/2003.; G. MOSCHELLA, *Regioni a statuto speciale e neoregionalismo*, in *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, cit., 445-471; A. RUGGERI e C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»*, in *Rass. Parl.*, 2003, n. 1, 57-123.

⁹⁶ Cfr. tra gli altri, G. D'IGNAZIO e G. MOSCHELLA, *Specialità ed asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in *Diritto regionale e degli enti locali*, a cura di S. Gambino, Milano, Giuffrè, 2003, 215-231.

⁹⁷ T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

⁹⁸ In questo senso cfr. E. DE MARCO, *Qualche interrogativo su un «regionalismo a più velocità»*, in *Quad. cost.*, 2003, n. 2, 353-355, il quale parla di un regionalismo differenziato che procederebbe *dal basso verso l'alto*.

⁹⁹ Cfr. in tal senso GROPPI, *Il federalismo*, cit., 20.

L'avvio del percorso procedurale per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione, con tutto il seguito di critiche e preoccupazioni rispetto alle garanzie di unità dello Stato¹⁰⁰, ripropone anche in Italia le problematiche relative all'individuazione di meccanismi di raccordo e sistemi di finanziamento autonomo quali presupposti fondamentali per l'attuazione e la realizzazione di forme di differenziazione tra le regioni¹⁰¹. Invero, se il fenomeno dell'asimmetria continua ad espandersi e ad imporsi pressantemente in quasi tutti gli ordinamenti democratici, sotto la spinta di sempre più nette aspirazioni alla differenziazione da parte degli enti federati o regionali¹⁰², ciò rappresenta, a nostro avviso, il segno evidente e inconfondibile di una crisi dei tradizionali sistemi decentrati. Bisognerebbe allora interrogarsi, piuttosto che sugli eventuali effetti negativi o distorsivi del modello asimmetrico, sulla sua capacità di risolvere in maniera più adeguata ed efficiente le problematiche che si accompagnano alle nuove dinamiche territoriali.

¹⁰⁰ In questo senso si è espresso A. BARBERA nell'Audizione dell'11 dicembre 2006 alla Commissione affari costituzionali Camera/Senato. Analogamente: D'ATENA, *Pedagogia spagnola e tedesca*, cit. Sulle incidenze dell'asimmetria sul sistema italiano cfr. A. ANZON DEMMIG, *Il regionalismo «asimmetrico»: la via italiana e il modello tedesco*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 settembre 2006.

¹⁰¹ A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *federalismi.it*, n. 22/2006; G. M. SALERNO, *Le regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare*, in *federalismi.it*, n. 12/2007; G.M. SALERNO, *Prospettive di riforma e attuazione del Titolo V*, in *federalismi.it*, n. 2/2007.

¹⁰² Cfr. F. PALERMO, *Quali vie d'uscita dallo stallo del Titolo V?*, in *federalismi.it*, n. 2/2007 e G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del «neoregionalismo» in Italia*, in *federalismi.it*, n. 4/2007.

