



UNIVERSITA' DELLA CALABRIA

Dipartimento di Scienze Giuridiche "Costantino Mortati"

Dottorato di Ricerca in

Impresa Stato e Mercato

CICLO

XXVI

Ambizioni e 'crisi' dell'Estado Autonomico.

L'orizzonte della cooperazione.

Settore Scientifico Disciplinare IUS/21

Coordinatore: Ch.mo Prof. Nicola Fiorita

Supervisore/Tutor: Ch.mo Prof. Guerino D'Ignazio

Dottoranda: Dott.ssa Elda Serra

*Para Roberto, mi dimensión.
Por creer en mi siempre.
Por la fuerza, el respeto, el apoyo y el amor incondicional.*

*Alla mia famiglia, la mia roccia.
Per tutto l'amore ed il sostegno senza ostacoli, né confini.*

INDICE

Introduzione p. VII

Parte I

Premesse e concetti. (S)punti di partenza.

Capitolo I

(Nuove) Forme di Governare. Un concetto 'al passo con i tempi'.

1. Introduzione p. 1
2. Uno scenario 'mutato' e 'mutante' p. 2
3. *Governance* e 'reti'. Il contesto generale. p. 10
4. L'Unione europea: la (multi)dimensione 'perfetta' (?) per la *Multi-Level Governance*. p. 14

Capitolo II

La 'corsa' alla decentralizzazione. Il viaggio di andata di un (apparente) ritorno al centro.

1. Il 'viaggio' del federalismo p. 20
2. 'Dimensioni' e 'propensioni' della scomposizione del potere in un contesto composto p. 29
 - 2.1. Regionalismo (asimmetrico)... p. 31
 - 2.2. ...e regionalizzazione (europea). p. 36

Capitolo III

La crisi (d)e l'autonomia

1. Il rigore dell'Europa. Vincoli di bilancio (e di sovranità?) p. 43
2. Il Governo 'dei tecnici' e le tecniche di ri-centralizzazione nell'ordinamento italiano. *Reductio ad unum* di un'autonomia mai del tutto realizzata(si) p. 50

3. *Estabilidad presupuestaria e sangría del sistema sociale nell'Estado Autonómico* spagnolo p. 68

Parte II

La 'spirale' dell'ordinamento *autonómico* spagnolo

Capitolo IV

Un modello aperto: Costituzione e giurisprudenza costituzionale come 'arbitri' della carrera entre liebres y tortugas.

1. La Costituzione 'aperta'...e le 'chiusure' del *Tribunal Constitucional* p. 86
 - 1.1 I controversi precedenti p. 86
 - 1.2. 'Teoria' e 'prassi' del *proceso autonómico*. p. 89
2. La lepre e la tartaruga: l'eterna corsa per un 'caffè' p. 103
3. La 'febbre' della riforma p. 111
 - 3.1. *Estatutos de Autonomía* e riforma: la volontà del Costituente e le sue interpretazioni. p. 111
 - 3.2. La '*fiebre*' di riforma: sintomo, cura o malattia? p. 114
 - 3.3. Le principali novità della riforma. Il paradigma catalano. p. 116
 - 3.3.1. Il 'vigore' delle competenze e la razionalità della giurisprudenza p. 116
 - 3.3.2. L'Europa e gli Statuti p. 121
 - 3.3.3. La 'corsa al rialzo' della *financiación autonómica* p. 125
4. La storia infinita della 'comodità' dei nazionalisti. p. 133

Capitolo V

Estado, Nación, 'Nación de naciones'.

Lo 'spettro' del federalismo, il 'presagio' confederale ed il 'derecho a decidir'.

1. *Nación + Nacionalidades = 'Nacion de Naciones'?*: un'equazione improbabile. Considerazioni 'realiste' per soluzioni 'utopistiche'. p. 139
2. La *vexata quaestio* catalana. p. 163
3. Spagna federale o federalismo 'alla spagnola'? (*Still*) *Waiting for Godot* p. 152 (?)
4. Il 'presagio' confederale ed il *derecho a decidir*. p. 157

Capitolo VI

Relaciones Intergubernamentales

1. Modelli e contesti di relazioni tra livelli di potere. Una breve introduzione. p. 168
2. *Relaciones Intergubernamentales e Estado Autnómico* p. 175
3. Il *Principio de Cooperación* nell'ordinamento territoriale spagnolo: tra Costituzione 'silente' e giurisprudenza 'costituente'. p. 181
 - 3.1. *Lealtad Constitucional e Coordinación* in equilibrio tra unit  e autonomia. p. 187
4. Lo sviluppo normativo della cooperazione: limiti e prospettive. p. 192
5. I principali strumenti di cooperazione p. 201
 - 5.1. *Convenios de colaboraci3n* p. 201
 - 5.2. *Conferencias Sectoriales*. p. 205
 - 5.3. *La Conferencia de Presidentes* p. 210
6. La Bilateralit . Una categoria 'rinvigorita' p. 215

Capitolo VII

Cooperazione Orizzontale

1. Un necessario studio previo dell'art. 145 CE. Tra lungimiranza e 'timori'. p. 225
2. Debolezze e prospettive della cooperazione orizzontale. Segnali e opportunità di ottimismo. p. 234
 - 2.1. *La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autnomas*. p. 239
3. Perch  la cooperazione, perché quella orizzontale. Nulla di nuovo sotto il sole. p. 244

Conclusioni p. 251

Bibliografía p. 278

Pagine web consultate p. 331

Introduzione

«*Desocupado lector: sin juramento me podrás creer que quisiera que este libro, como hijo del entendimiento, fuera el más hermoso, el más gallardo y más discreto que pudiera imaginarse. Pero no he podido yo contravenir al ordende naturaleza, que en ella cada cosa engendra su semejante. Y, así, ¿qué podía engendrar el estéril y mal cultivado ingenio mío, sino la historia de un hijo seco, avellanado, antojadizo y lleno de pensamientos varios y nunca imaginados de otro alguno [...]?*».

[M. De Cervantes, *Don Quijote de la Mancha*, Prologo]

L'introduzione è senz'altro la parte più difficile nella stesura di un lavoro, poiché in essa ci si apre a chi sta dall'altra parte consegnandogli le 'chiavi' della lettura; una maniera di aprire la porta su quello che si scrive, mettendo a nudo pensieri ed intenzioni, spesso camuffate ed 'esanimate' dal rigore del ragionamento giuridico.

Un'apologia, insomma, delle parole – *pro-logo* – e delle idee.

Quella di studiare l'ordinamento spagnolo è stata sicuramente più una scoperta che un'intenzione, un interesse imprevisto e crescente germogliato dalla lettura – ormai sei anni fa – di *Nacionalidades históricas y Regiones sin historia* di R. Blanco Valdés; intrapresa principalmente come approccio ad una lingua nuova e per me sconosciuta in un Paese nuovo e per me sconosciuto.

Praticamente sin da subito, l'eccellenza del libro e del suo Autore, come Alice in caduta libera, aprirono il vortice del 'meraviglioso' mondo dell'*Estado Autonomico*, che, per motivi accademici e personali, è diventato ambito di studio e di interesse prediletto da ormai, appunto, più di qualche anno.

L'interesse e la curiosità, tuttavia, presto hanno dovuto cercare l'equilibrio della chiarezza in un sistema che, agli occhi di chi lo osserva per la prima volta, presenta il fascino, ma allo stesso tempo il caos, di un colorato e psichedelico caleidoscopio. È sorto, così, il bisogno di 'ancorare' questo 'psichedelico' panorama ad un'immagine, un concetto, un'idea, dalla quale iniziare un percorso; un punto fermo dal quale far uscire liberi i pensieri.

La figura della spirale è riuscita a ‘racchiudere’ nella sua infinitezza l’idea di un ordinamento che, così come la curva, compie infiniti giri attorno ad un punto, allontanandosi da questo ogni volta di più, conservando, tuttavia, un’armonia di relazione con l’origine quale fulcro, perno, centro di gravitazione.

Questo lavoro si propone, allora, come una sorta di ‘viaggio’ attraverso la spirale *autonómica*, le sue vicende, per approdare a quella che potrebbe essere una valevole direzione in un momento, quello attuale, alquanto controverso.

Se ne offrirà un sezionamento anatomico per capirne le parti, i modi, le ragioni. Allo stesso tempo, se ne opererà una proiezione in un contesto allargato, quale l’ordinamento europeo ed i ‘movimenti’, gli scambi, le opportunità e le conseguenze che questo comporta: una ‘cornice’ indispensabile, che diventa parte protagonista del soggetto che essa racchiude, attraverso relazioni biunivoche fondamentali.

La struttura del lavoro segue una sorta di ragionamento ‘a cascata’, per gradi; un cerchio che man mano va chiudendosi.

In questo senso, una prima parte in cui ancorare le premesse ed i concetti di riferimento è risultata una scelta fondamentale ed ineludibile. Un fulcro, appunto, dal quale far partire ed irradiare i pensieri e le idee.

Il contesto che cambia e che si allarga è un riferimento obbligato. Il mutamento globale costituisce un parametro di analisi indispensabile, se non altro per le conseguenze che questo comporta a livello interno di uno Stato ‘immerso’ in tale processo di apertura e convergenza che è la globalizzazione. Se ne apprezza la portata sia sul fronte delle politiche che su quello istituzionale.

Il richiamo al fenomeno della globalizzazione, quindi, costituisce una sorta di ‘cornice’ concettuale, assolutamente dinamica e mutevole; una forza generatrice che tutto muove e tutto scardina. Scardina innanzitutto la relazione tra il diritto ed il territorio, in un ordine giuridico nuovo, ‘aperto’, permeabile e permeato; scardina l’idea di una sovranità assoluta e, di conseguenza, il ruolo dello Stato, ‘scorporato’ sia ‘dall’alto’ che ‘dal basso’.

In un siffatto contesto i nuovi imperativi diventano ‘negoziiazione’, ‘cooperazione’, ‘partecipazione’: linee di azione declinabili attraverso il carattere della fluidità e della flessibilità e strumentali al raggiungimento di efficacia ed efficienza.

Il concetto di *governance*, dunque, acquisisce un’importanza indiscutibile, considerando che da prescrittiva teoria della pianificazione e dell’implementazione delle

politiche si reinventa in innovativa forma di cooperazione ed interazione di vari soggetti istituzionali (e non) nell'ambito di 'reti' decisionali eterogenee.

Lo sviluppo di *networks*, il proliferare di relazioni circolari fa della 'rete', appunto, la dimensione della globalità.

In questo lavoro relativizzeremo il contesto della globalità all'ordinamento composto europeo, nel quale inseriremo lo studio della c.d. *Multi-level governance* e le dinamiche 'frenetiche' che uniscono ed intersecano il livello comunitario, quello statale e quello sub-statale secondo andamenti tanto 'top-down', quanto 'bottom-up'.

Le teorie della *Multi-level Governance* fanno, così, il paio con il c.d. *federalizing process*, quell'importante tendenza al decentramento che ha interessato gran parte degli Stati europei dalla metà degli anni Settanta in poi. Ragioneremo sul reciproco rapporto di causa/effetto con il processo di integrazione europea, nonché sul ruolo, sulla portata e sugli effetti dell'asimmetria in quella che potremmo definire la 'corsa all'autonomia' e la sua valorizzazione attraverso la differenziazione territoriale.

Traceremo la circonferenza, insomma, di 'nuovi' scenari, plurali e composti, del costituzionalismo contemporaneo, che segue, ormai, la traccia di un'idea "sempre più polimorfa"¹.

Se avessimo intrapreso questo lavoro qualche anno fa avremmo sottolineato solo i 'fasti' di un travolgente processo federalizzante che, come una marea che investe gran parte degli ordinamenti europei, quando questa si ritira lascia un sedimento territoriale declinato secondo i modi della regionalizzazione.

Un'analisi attenta e completa, però – anzi, purtroppo –, deve tener conto di uno scenario mutato e colpito – appunto, purtroppo – da un'altra 'marea'; una marea nera proveniente dagli Stati Uniti, che porta le avversità e la distruzione della crisi economica e finanziaria, peraltro globale.

"Quando gli Stati Uniti starnutiscono, il resto del mondo si becca il raffreddore", si sente dire spesso ultimamente. Effettivamente, sono più che palesi ed eloquenti gli effetti del contagio, ma, non essendo questo un lavoro di stampo economico, cercheremo di

¹Così WALKER N., "The idea of Constitutional Pluralism", in *EUI Working Paper Law*, n. 1/2002, p. 21 (traduzione mia).

ampliare la ‘diagnosi’ agli effetti che la crisi ha prodotto sull’autonomia nei territori sub-statali. Lo faremo in relazione alla Spagna – chiaramente – e all’ordinamento italiano.

L’ordinamento sovranazionale nel quale, ormai in ventotto, siamo coinvolti costituisce un mega incubatore dal quale emanano onori ed oneri. In questo caso, la folgorazione dell’economia del mercato unico ha creato un corto circuito che si è propagato nelle economie – e nel benessere – degli ordinamenti interni, legati a doppio filo con Bruxelles.

La riflessione sulle ricadute della crisi sul principio di autonomia percorrono, a loro volta, i livelli del sistema composto.

Le misure di *austerità* decise ‘in Europa’ hanno – semplificando un discorso meglio approfondito nel testo che segue – innescato un processo di aspirazione – ‘aspirare’ qui, purtroppo, inteso nell’accezione di trarre a sé, attraverso l’ispirazione, e non di desiderare di raggiungere qualcosa – a sé, una sorta di *reductio ad unum* che, in un sistema osmotico e composto, ha propagato questo moto di gravità inversa, verso l’alto – verso il centro – anche all’interno dei confini nazionali.

Ne consegue un blocco atrofico dell’autonomia, anche (soprattutto?) (della sovranità) statale – ne sono il segno tangibile le modifiche costituzionali ‘gemelle’ portate a termine da diversi Stati – e – ciò che desta maggior preoccupazione – una ricaduta sul sistema sociale di Paesi presuntamente sviluppati.

Le solite contraddizioni del ‘Primo (?) mondo’.

È vero che questo lavoro, lo abbiamo già detto, è un ‘viaggio’ nelle dimensioni dell’*Estado Autnómico* spagnolo e sulle sue potenzialità racchiuse nella cooperazione intergovernativa, però è altrettanto vero che il sistema sta cambiando – è cambiato – e ciò si deve, appunto, a questa fase di *impasse*, economica e sociale.

È anche vero che la comparazione – comparare e compararsi – è uno specchio, un’immagine che emana rifrazioni nelle quali ognuno riesce ad osservarsi attraverso l’altro e a comprendersi meglio; ci si arricchisce delle esperienze altrui rispetto ai nostri medesimi problemi².

Per questo motivo si è pensato di posizionare lo ‘specchio’ proprio a questo punto del lavoro.

²Il richiamo è, chiaramente, al Discorso tenuto dal prof. Gustavo Zagrebelsky, in quel momento Presidente emerito, in occasione dei Cinquanta anni di attività della Corte costituzionale. Il testo è consultabile alla pagina web www.cortecostituzionale.it.

Avremmo potuto farlo relazionando le Relazioni intergovernative spagnole con il sistema delle conferenze nell'ordinamento italiano, ma, forse, sarebbe stato più scontato. Senz'altro meno 'urgente'. La contingenza della crisi economica (e sociale) è stata, infatti, motivo di rinuncia alla comparazione dei sistemi di raccordo intergovernativo nell'ordinamento italiano, meritevoli, comunque, di tempo e, soprattutto, spazio proprio.

Il fulcro dell'idea, dunque, è il ragionamento e l'analisi della 'sofferenza' del principio autonomico in un processo di ri-centralizzazione e le conseguenze di questo sul sistema dei diritti sociali.

Per l'Italia ci si soffermerà sulla controversa fase (a)politica 'dei tecnici' e sulle vicende – alimentate anche da una nutrita giurisprudenza costituzionale– di un'autonomia, forse, mai del tutto realizzata(si).

Per la Spagna verrà posto l'accento sull'urgenza della crisi, accompagnata a quella della politica interna, e su come questa sia rifluita in un'eccezionale riforma costituzionale – eccezionale in quanto 'deroga' all'atavica e costante riluttanza (politica) nel modificare una Norma fondamentale che, invece, ne richiede la necessità –, portata a termine in tempi record in un 'caldo' mese di agosto.

In conclusione, è vero che la 'cessione' di sovranità alla quale ci siamo sottoposti a favore di un'idea europea si estende necessariamente a tutti i poteri pubblici di uno Stato, ma è pur sempre vero che vi sono principi costituzionale – tanto in Spagna, quanto in Italia – come il principio di autonomia che si raccordano con altri principi, estendibili anche a livello globale, europeo, come quello di sussidiarietà; principi che, a nostro parere, non possono soffrire il pericolo derivante dalle ragioni della finanza pubblica, almeno non per mano di modi e criteri dubbiosamente democratici o che, comunque, possano compromettere e mettere in discussione il benessere del cittadino.

Questo, dunque, l'architave concettuale all'interno del quale dar sviluppo alla ricerca.

El Estado Autonomico español.

Si diceva prima della necessità di dare ordine alle idee e al bisogno di ancorarle ad immagini, concetti ed idee.

Chi si approccia al sistema costituzionale spagnolo e, precisamente, alla distribuzione territoriale del potere in questo ordinamento si trova di fronte ad una quantità copiosa di informazioni, spesso a volte contraddittorie, mutevoli; senz'altro dinamiche.

Con la curiosità di Usbek, desideroso di conoscere il mondo, un mondo nuovo da raccontare nelle sue ‘lettere persiane’, così chi scrive si propone di ‘fotografare’ i nodi di una rete fitta ed intricata quale l’ordinamento *autonómico* spagnolo e trascriverli non in forma epistolare, per ovvi motivi, bensì con il rigore dell’analisi e del ragionamento giuridico.

Il ‘mondo’ che si descrive non è ormai più tanto nuovo agli occhi di chi lo ‘fotografa’, ma l’analisi conserva la mappatura che necessariamente è venuta fuori durante i primi momenti di osservazione.

Lo Stato autonomico è un sistema complesso, ma affascinante, che – da tempo in maniera convinta sosteniamo – vive in equilibrio su tre forze: il ‘*constitucionalmente previsto*’, il ‘*jurídicamente posible*’ e il ‘*políticamente deseable*’.

Si tratta di un sistema, dunque, che non nasce e muore nelle norme. La Costituzione, ‘aperta’, non definisce una chiara forma di Stato e sancisce, più che altro, il compromesso a favore dei territori ‘storici’ in una delicata fase politica in cui una dittatura estintasi per molte naturali richiedeva l’urgenza della transizione democratica.

Si sottolineerà con forza la connessione tra una Costituzione ‘concava’ – in particolare il Titolo VIII, “De la organización territorial del Estado” – e la densa convessità della giurisprudenza costituzionale e, quindi, dell’indispensabile maieutica dell’Alto tribunale. Se ne analizzeranno le ragioni ispiratrici del Costituente e le linee della Corte.

Tuttavia, un’analisi ‘ferma’ solo su queste due dimensioni – il costituzionalmente (im)previsto ed il giuridicamente possibile – sarebbe senz’altro incompleta. Esiste un’altra variabile che dona tridimensionalità all’osservazione, il ‘politicamente desiderabile’.

Se lo Stato autonomico spagnolo si assume come una spirale – e a breve ne spiegheremo il perché – il fattore politico – le sue (il)logiche, le sue ambizioni – costituisce la sezione aurea del modello, quella costante – la c.d. ‘Costante di Fidia’, o ‘proporzione divina’ – per la quale la spirale si costruisce. Si tratta del rapporto tra lunghezze o, in questo caso, dimensioni diseguali che genera sempre lo stesso valore, attribuibile qui al ‘motore’ della politica, appunto.

La sezione aurea richiama, com’è più che noto, ad una legge universale dell’armonia rintracciabile in tutte le manifestazioni della natura, nei numeri e nelle arti; non stupirà, quindi, il personale riadattamento anche allo studio giuridico.

L'armonia, tuttavia, di uno Stato che si proclama unitario nella propria Norma fondamentale subisce la perturbazione atavica di differenti voci, differenti spinte centrifughe nazionaliste che, *ab origine*, hanno tessuto le maglie della differenziazione.

Attraverso una ricostruzione 'tecnica' del Titolo VIII si metterà in luce la 'apertura' imponente del c.d. *principio dispositivo* e la vera e propria 'rincorsa' tra *nacionalidades* e *regiones* che, in logica alla c.d. *emulación territorial*, hanno tracciato e continuano a tracciare un percorso infinito, una spirale, appunto, scandita da fasi alterne di simmetria ed asimmetria.

L'asimmetria è senz'altro il carattere predominante dell'ordinamento territoriale spagnolo e, quale metronomo nell'esecuzione della musica, ha scandito le diverse fasi del *proceso autonómico* e della continua 'corsa al rialzo' da parte di quei territori che – in virtù di caratteri differenziali di ordine identitario o, piuttosto, economico – hanno sempre cercato di elevare il proprio 'tetto'; prima in relazione alle competenze, in seguito in relazione alle Norme istituzionali basiche, infine (?) attraverso vere e proprie pretese di sovranità.

Le 'lettere spagnole' che Usbek scriverebbe non possono non tener conto delle fasi contemporanee di sviluppo o di quelle immediatamente più recenti, collegate, comunque, da un fitta connessione di interdipendenza.

È così che si scriverà sulla fase di rinnovamento degli Statuti di autonomia – la c.d. 'febbre' di riforma – e sul pericoloso equilibrio da questi creato tra necessità, innovazione e 'rischio'. Rischio di intenzioni proiettate troppo in avanti e fomentate da una famelica logica nazionalista.

Il paradigma dello Statuto catalano costituirà il riferimento in considerazione e permetterà di sviluppare ulteriori analisi e riflessioni in relazione all'importante e 'sofferta' pronuncia del Tribunale costituzionale in merito.

L'ennesima dimostrazione di come l'autonomia sia il canale migliore e prescelto per il conseguimento di fini sostanzialmente politici.

L'indefinito del modello, aperto alla volontarietà del principio dispositivo e alla eterna 'corsa' tra territori, impone un'importante questione, atavica e complessa, che riguarda la (non-)forma di Stato, il federalismo che c'è, ma che non si (vuol) vede(re) e i presagi di rottura avanzati dalle recenti vicende catalane.

Si dice che più di un secolo fa la Spagna aveva quattro ingombranti questioni alle quali far fronte: quella religiosa, quella militare, quella agraria e quella catalana. Oggi “cento anni dopo, le prime tre si sono risolte o diluite, mentre permane incolume la quarta, che, condizionando di forma determinante la vita pubblica spagnola dell’ultimo secolo, merita di esser designata – più che il problema catalano – come il problema spagnolo”³.

Difficile non condividere quest’affermazione, specialmente nel momento attuale in cui – (de)merito, anche, della crisi economica imperante – si sta registrando una costante ascesa della volontà nazionalista catalana, guidata da un *Govern* dalle idee chiaramente indipendentiste che vede nella sovranità originaria del proprio ‘Paese’ una soluzione alle richieste identitarie (ed economiche) dei catalani. Ma senza troppo considerare, forse, la (in)verosimiglianza di tale progetto in un contesto in cui la Costituzione spagnola sancisce l’unità della nazione – garantita, da un Tribunale costituzionale recentemente rinnovato sotto la guida di un Presidente conservatore – e in un’Europa in cui sarebbe davvero molto complesso collocarsi come ‘nuovo’ Stato membro.

In tale contesto le *Relaciones Intergubernamentales* (RIGs) rappresentano un’opportunità sottovalutata o comunque infra-utilizzata, sia a livello quantitativo che qualitativo.

Iniziare a ragionare sui tessuti connettivi tra i livelli dell’ordinamento dopo aver ‘fotografato’ la realtà politico-normativa dello Stato autonomico è importante per riuscire a posizionare correttamente nello spazio e nel tempo le idee. Perché “se le istituzioni ricoprono un ruolo nella dinamica delle relazioni intergovernative, per comprendere questa dinamica e la sua orientazione è imprescindibile tener conto della visione che di queste hanno gli attori”⁴.

Come non potrebbe essere altrimenti, anche quella delle RIGs è la storia di un’apertura, una storia originariamente indefinita che ha subito l’urgenza del legislatore di passare da una fase di rivoluzione ad un’evoluzione – inverosimile sarebbe stato, tuttavia, delineare un principio di cooperazione in un ordinamento in cui all’inizio ancora non esistevano i soggetti territoriali che avrebbero dovuto cooperare –.

³ López Burniol J.J., “El problema español”, *El País*, 6 gennaio 2010 (traduzione mia).

⁴ Arbós Marin X., “Introducción”, in Arbós Marin X. (coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico. La posición de los actores*, Barcelona, 2009, p. 32 (traduzione mia).

La Costituzione, effettivamente, non contempla soluzioni cooperative inter-livello che, tuttavia, riescono comunque a formarsi e a stabilire un assetto connettivo importante, seppur impiantato sulla logica verticale e bilaterale.

Ci soffermeremo sulla teoria generale delle Relazioni Intergovernative, sulla loro disciplina normativa nell'ordinamento spagnolo e ne analizzeremo i principali organi oggi funzionanti.

Sottolineeremo il perché ed i limiti di un 'gioco' che dovrebbe essere di squadra, quindi multilaterale, e che, invece, continua a prediligere il canale del confronto diretto e 'a due'.

I motivi, *ça va sans dire*, sono di ordine fondamentalmente politico e legati a quella spirale autonoma che insegue l'idea(le) della differenziazione. Soprattutto dopo le recenti riforme statutarie.

La cooperazione orizzontale tra Comunità Autonome rappresenta, a nostro avviso, uno strumento altamente idoneo atto alla razionalizzazione dello Stato autonomico.

Se ne farà uno studio approfondito, partendo dalle norme – in questo caso, la Costituzione e le sue ragioni – per poi capirne gli strumenti e, quindi, *status quo*, limiti e potenzialità.

Il 'messaggio' generale che questo lavoro intende mandare è che il (macro)sistema composto nel quale oggi viviamo e nel quale, in particolar modo, si trova immerso anche l'ordinamento spagnolo, vive una fase in cui più che la regionalizzazione delle competenze – già ampiamente avvenuta e, poi, contrastata dall'attrazione di queste nell'orbita comunitaria –, si verifica un processo di concorrenza tra le competenze stesse, in cui non si tratta più di competere per l'affidamento di responsabilità, ma, piuttosto, di condividerla e di collaborare nella realizzazione di determinati obiettivi.

Il 'metodo relazionale'⁵ sembra risultare il più idoneo, quindi, affinché i territori, soprattutto quelli più piccoli, si collochino strategicamente nella grande *politeya* sempre più secondo formule competitiva e attraverso la valorizzazione delle proprie peculiarità, della differenziazione regionale che da questione 'interna' diventa questione europea, comunitaria.

L'autonomia, la 'mera' rivendicazione di autonomia, non è più l'obiettivo – né lo strumento – regionale. È – perché così è stato negli anni, quelli della 'corsa all'autonomia'

⁵Cfr. Toniatti R., "Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi", in Gambino S. (coord.), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.

– solo lo start: la ‘forma’ – l’autogoverno – (oggi più che mai) necessita di una ‘sostanza’ – tessuto industriale, infrastrutture, economia pulsante ... –. Solo così si ‘sopravvive’ in un’Europa sempre più esigente e competitiva.

Di questo ne hanno preso coscienza anche le forze più nazionaliste, alle quali inizia a piacere l’idea – anche se ancora utopistica – di un’Europa ‘delle’ Regioni. La *politeya* europea, infatti, costituisce, deve costituire, lo ‘scenario’ e lo stimolo di nuovi spazi, nuove opportunità in cui i diversi livelli – sovranazionale, nazionale e sub-nazionale – non solo vengono a contatto tra loro, bensì si intrecciano costantemente.

In un’Europa ‘delle’ Regioni ancora ‘acerba’ o, più realisticamente, lontana (molto lontana, quella della cooperazione orizzontale sembra una soluzione più che coerente, tanto a livello sub-nazionale che transfrontaliero: un adattamento istituzionale al nuovo contesto europeo composto, tramite il quale le regioni compatrono mezzi e risorse di cui, altrimenti, da sole non disporrebbero).

Sebbene il panorama comparato fornisca esempi e modelli fluidi e funzionali di cooperazione, quelle che da sempre vengono presentate come deficienze del sistema spagnolo, probabilmente, sono – non senza margine di miglioramento, sia chiaro – le sue più chiare caratteristiche: la ‘incostituzionalizzazione’ delle RIGs; l’indifferenziazione della seconda Camera; la predominanza di attività degli esecutivi; ma, soprattutto, la scarsa predisposizione (volontà?) politica alla collaborazione e, quindi, la bilateralità verticale.

È sulla base di questi tratti che bisogna lavorare affinché la cooperazione non sia più assunta come un problema, bensì come una risorsa dell’ordinamento spagnolo. E la cooperazione orizzontale deve rappresentare un ‘nord’ da non sottovalutare, una possibile – auspicabile – ‘nuova via’ dell’autonomia, specialmente nella fase politica attuale, in cui risulta prevedibilmente difficile replicare il *favor* territoriale del passato.

L’idea è quella di assumere, e rendere operativa, la necessaria complementarità tra principio competitivo e cooperazione in una doppia dimensione concatenata nella quale la ‘cooperazione interna’ (sub-nazionale) supporti e benefici la ‘competizione esterna’ (europea). Questo risulterà tanto più vero quanto più si assume che gli strumenti e gli interessi dell’economia sono ormai allo stesso tempo globali e ‘localizzabili’, in grado di scegliere e valutare dove ubicarsi e svilupparsi.

Per la somma di motivi ‘esogeni’ – economici e sociali – e di altri piuttosto ‘endogeni’ – soprattutto politici –, dunque, si sosterrà il bisogno dell’autonomia di avere

nuove modalità, nuove formule che mantengano il binomio lealtà costituzionale-cooperazione. Tra queste, sicuramente, acquista validità il percorso delle 'reti' regionali tra territori, tra Comunità Autonome, che condividano interessi ed identità comuni con l'idea, l'auspicio, di spostare l'accento dopo tanto tempo da una dimensione verticale/rivendicativa ad una orizzontale/cooperativa della 'spirale' *autonómica* in un contesto allargato e globale di confronto e concorrenza eterogenea.

La ricerca si è articolata durante gli interi tre anni di Dottorato, ma ha beneficiato degli studi e delle analisi già precedenti ad esso e si è svolta quasi interamente in Spagna, per la precisione presso il Dipartimento di Derecho Público General della Facoltà di Diritto dell'Università di Salamanca.

Nello studio non si è rinunciato a nessuna tecnica né formula nell'osservazione e nella sua trascrizione e spesso si è fatto ricorso a richiami letterari o figurativi come strumento esemplificato di espressione dei concetti.

Gli aspetti fondamentali che hanno ispirato e caratterizzato la ricerca sono stati il metodo comparato – lo 'specchio' –, il riferimento imprescindibile alla 'cornice' dell'Unione europea e la necessaria interdisciplinarietà.

Il lavoro si è sostenuto, infatti, sulla convinzione che lo studio di un determinato oggetto/concetto non debba avvenire all'interno delle quattro mura di un'immaginaria ed 'asettica' stanza bianca. Bisogna 'aprire le finestre' verso innanzitutto la realtà e la sua dinamicità – crogiolo ineludibile di ispirazione – e predisporre alla 'contaminazione' – idea ormai definitivamente consacrata alla sua accezione positiva – di altre materie, altre discipline, altri ordinamenti; insomma, altre idee.

Quello delle Relazioni Intergovernative e della cooperazione orizzontale, nello specifico, spesso viene concepito come un ambito di studio facente capo al Diritto amministrativo e, quindi, alla norma(tiva) che le regola. Quella di mantenere, invece, questa dimensione attualmente fuori dall'indagine di lavoro è una decisione cosciente e ponderata.

L'idea che anima il percorso è quella di capirne, appunto, i limiti e, soprattutto, le potenzialità e di carpire il carattere di tali tessuti connettivi alla luce della controversa influenza tra diritto e politica. La complessità delle RIGs, la loro funzione, gli attori, non possono ridursi solo ed esclusivamente alle relazioni e, quindi, alle normative

interamministrative. Come verrà enucleato nel testo, la vertente politica supera la discrezionalità amministrativa e ne influenza i percorsi.

Fra l'altro, "i grandi problemi del diritto non stanno mai nelle costituzioni, nei codici, nelle leggi, nelle decisioni dei giudici o in altre simili espressioni di «diritto positivo» con le quali i giuristi hanno a che fare, né mai li hanno trovato la loro soluzione. I giuristi sanno bene che la radice delle loro comuni credenze e certezze, come anche dei loro dubbi e dei loro contrasti, è sempre altrove. Per chiarire ciò che davvero li unisce e li divide, occorre scendere più a fondo o, è lo stesso, salire più in alto, in ciò che non è espresso"⁶.

Le norme, però, sebbene non bastevoli sono, comunque, indispensabili e necessarie. Da queste, infatti, si è partiti nell'esigenza di creare un perimetro che racchiuda in qualche modo l'oggetto di studio. Il metodo è stato, quindi, quello tecnico-giuridico, 'contaminato' però dal senso di appartenenza alla realtà dell'oggetto in analisi. C'è stato lo sforzo, così, dell'enucleazione dell'ingegneria costituzionale e normativa quale base di sostegno e ragionamento critico.

Le fonti utilizzate sono svariate: dai testi costituzionali spagnoli – dal 1821 in poi – a quelli di altri ordinamenti stranieri; legislazione di sviluppo, Statuti di autonomia e normative regionali, oltre ad ulteriori testi fondamentali. La giurisprudenza costituzionale è stata studiata e riportata in modo esteso, accurato e sistematico; principalmente quella del Tribunale Costituzionale spagnolo, sommo interprete della Norma fondamentale, ma anche quella straniera richiesta dal metodo comparato.

L'interdisciplinarietà dell'impostazione, ma, soprattutto, il pronunciato interesse di chi scrive ha prodotto una bibliografia estesa e variata.

L'analisi, inoltre, si è arricchita di fonti e dibattiti politici, incontri e confronti accademici nonché della stampa, riuscendo così a 'nutrirsi' di un'osservazione quotidiana e di una comprensione più approfondita e 'realistica' dei fenomeni in questione.

È così, dunque, com'è sorta, maturata e, infine, nata un'idea, umilmente trascritta e plasmata in questo volume.

È un contributo, si spera; un 'battesimo', un auspicio. L'auspicio di continuare, sempre più e sempre meglio e di partire da qui per proseguire una ricerca che riempie di stimoli e prospettive.

⁶Così Zagrebelsky G., *Il diritto mite*, Torino, 1992, p. 3.

Nessuna pretesa di esaustività, dunque. Tanta voglia, tanto entusiasmo.

Questo lavoro suggerisce una teoria strettamente personale che, però, non si impone – non potrebbe – come la conoscenza assoluta. Non è un traguardo, ma un punto di partenza; non una soluzione, ma una possibilità personalmente ritenuta valida di affrontare un problema per migliorarsi.

Tanta curiosità, quindi, quella che può spingere un giovane Usbek alla scoperta di un mondo nuovo, non solo quello dell'ordinamento spagnolo e delle RIGs, ma quello della ricerca in generale. Tanto coraggio, insomma, per 'avventurarsi' in un mondo in cui, purtroppo, le avversità troppo spesso blindano le opportunità.

Parte I

Premesse e concetti. (S)punti di partenza.

Capitolo I

(Nuove) forme di *Governance*. Un concetto ‘al passo con i tempi’.

1. Introduzione – 2. Uno scenario ‘mutato’ e ‘mutante’ – 3. *Governance* e ‘reti’. Il contesto generale – 4. L’Unione europea: la (multi)dimensione ‘perfetta’ (?) per la *Multi-Level Governance*.

1. Introduzione

In un lavoro in cui si dà voce alle proprie idee e alle proprie tesi è importante non risparmiarsi in puntualizzazioni e premesse, specialmente per fornire al lettore le ‘lenti’ con le quali guardare al fenomeno descritto, per meglio comprendere le posizioni di chi scrive.

Questo lavoro si colloca nel macro-settore del Diritto Costituzionale comparato ma – e questa sarà la funzione di questa prima parte introduttiva – necessita di alcune premesse concettuali che, in un ragionamento ‘a catena’, come quello che ci proponiamo di portare avanti in queste pagine a venire, costituiranno le ‘lenti’ attraverso le quali guardare all’oggetto in questione.

Come scrive un autorevole Autore, “Lo *sviluppo costituzionale* tiene conto della comparsa di nuove forme organizzative, di nuovi processi politico-sociali e di nuove soluzioni a problemi nati dentro ai sistemi o sub sistemi sociali. Se volessimo esprimere con poche parole la dinamica molecolare della teoria della costituzione diremmo che questa deve affrontare problemi *di complessità dinamica, adattabilità, autorganizzazione, emergenza e evoluzione*”, fattori nati “dal progresso dello stato di diritto democratico-costituzionale patriotticamente concepito [...] e dall’apparizione di

nuovi *ordini* normativi delineati in comunità politiche più ampie e in universi economici globalizzanti”¹.

Se questo lavoro fosse stato intrapreso almeno un paio di anni fa, forse non ci sarebbe stato il bisogno delle puntualizzazioni che seguiranno. Non ci sarebbe stato il bisogno di includere tra i parametri dell’analisi quella che dai più, ormai, è stata definita come la peggior crisi economica dal secondo dopoguerra.

Chi scrive non è certo un’economista; questo lavoro è una ricerca giuridica e tale deve rimanere, ma sarebbe da orbi non percepire i cambiamenti e le conseguenze anche a livello istituzionale e politico che la crisi sta comportando.

Fino a qualche tempo fa avremmo, dunque, esordito constatando (solo) i successi del fenomeno della decentralizzazione nello studio della distribuzione territoriale del potere; avremmo raccontato i fasti del principio di autonomia e l’auge del regionalismo.

Lo faremo. Lo faremo perché, comunque, ciò rappresenta la ‘genesi’ dalla quale muoveremo. La *Multi-level Governance*, il *Federalizing Process* – sui quali ci soffermeremo in seguito – hanno in qualche modo rappresentato un fenomeno dinamico che, negli ultimi decenni, ha creato la ‘litosfera’ giuridica ed istituzionale sulla quale si sono mosse le analisi e gli studi giuridici più importanti legati al Diritto Costituzionale, e non solo.

Il processo di decentralizzazione ha rappresentato un importante ‘sisma’ che – prendendo in prestito i concetti della Scienza della Terra – ha progressivamente avviato un movimento di ‘zolle’/Stati verso la ‘deriva’ autonoma.

I recenti sviluppi – soprattutto economici – legati all’attuale crisi mondiale, hanno in qualche modo frenato quest’andamento e ne stanno offrendo una lettura in chiave sostanzialmente ricentralizzatrice.

L’analisi incrociata di questi due momenti, opposti ed inconciliabili (?), di decentralizzazione e ricentralizzazione sarà lo *step* di partenza sul quale si sosterrà lo sviluppo di questo lavoro e dal quale muoveranno, per ultimo, le conclusioni finali.

2. Uno scenario ‘mutato’ e ‘mutante’.

¹ Così Gomes Canotilho J.J., *Teoría de la Constitución*, Madrid, 2004, p. 17-18 (traduzione mia, corsivo originale).

Scrivendo Carl Friedrich che, nelle moderne società democratiche, il problema dell'ordine e di come ordinare le relazioni tra la pluralità di gruppi si è convertito sempre più in un problema di primaria importanza, se non in quello centrale². I processi di mondializzazione, globalizzazione e, per quel che più qui ci interessa, di integrazione europea, attraverso le sue istituzioni e le sue politiche, hanno prodotto una 'politeia' globale assolutamente innovativa, nella quale diversi livelli di governo – sovranazionale, nazionale e subnazionale –, inseguendo i propri obiettivi, partecipano e 'concorrono' in molteplici arene, in un "multilevel negotiation system"³.

Un sistema così innovativo, allargato, osmotico, è il frutto di tutta una serie di cambiamenti economici, sociali e giuridici figli della storia degli ultimi decenni.

Lo Stato, lo Stato nazione contemporaneo, è senz'altro la figura che più risente di tali innovazioni sperimentando il valore dell'interdipendenza e dell'integrazione in sistemi più complessi, in mercati comuni. Si trova ad essere, così, una sorta di "Giano bifronte": una faccia è orientata all'interno, nell'arena domestica; l'altra guarda all'esterno, alla comunità internazionale o alla società di stati⁴.

I fattori del cambiamento possono essere ricondotti ad alcune tappe storiche, quali, in estrema sintesi, il cambiamento dei valori e delle tecniche care ai principi keynesiani che caratterizzarono un'epoca, quella, sostanzialmente, dal secondo dopoguerra fino all'avvento del neoliberalismo. Da ciò presero avvio fenomeni come quello del *New Public Management*⁵, del "giro ideológico hacia el mercado"⁶ e, di conseguenza, una nuova 'ossessione' verso i canoni della flessibilità e dell'efficienza

²Così Friedrich C., *El hombre y el Gobierno. Una teoría empirica de la política*, Madrid, 1986, p. 366.

³Così Börzel T., "European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy", in *Journal of Common Market Studies*, n. 48-2/2010, p. 109.

⁴Così Erkisen E.O., Fossum J.E., "The European Union and Post-national Integration", in *ARENA Working Papers*, n. 9/1999. Proseguono gli autori: "That the state has two "faces" has had important implications for democratic accountability. The state has been seen as accountable to *its citizens*, whereas its obligations to non-citizens have been seen as weak, at best. This is the most widely held conception of democracy in both its liberal and republican trappings. It is from this notion of the state as a geographically confined and sovereign entity with a clearly defined *demos* that most standards of democratic governance have been derived. The doctrine of national sovereignty ensured that the interstate arena was seen as marked by anarchy, not in sense of disorder, but in the sense of absence of an authoritative system of governance. This notion of accountability was wholly compatible with protection of borders and nationally based difference".

⁵Cfr. Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government*, Plume, 1992.

⁶ Così Natera A., "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular", in *Documentos de trabajo "Política y Gestión"*, n. 2/2004, p. 7.

che mettevano in luce l'inadeguatezza dei tradizionali regimi burocratici nazionali di fronte a pressioni e domande crescenti di nuovi modelli di gestione⁷.

Contemporaneamente, “la capacità istituzionale per affrontare le nuove sfide economiche e sociali implica una serie di competenze, risorse ed attività che superano l'attuazione individuale dei governi e limitano le possibilità di imporre i cambiamenti necessari alle società mediante gli strumenti tradizionali del potere pubblico”⁸. In siffatto contesto composto si svolge, così, una sorta di ‘mutazione’ istituzionale in cui – in particolare nel contesto europeo, che è quello in cui si muoverà la nostra analisi – si conciliano l'integrazione comunitaria e la ‘apertura’ del potere nazionale verso i governi sub-nazionali – processo sul quale ritorneremo più in avanti –.

Due piani di cambiamento, dunque, quello sul fronte delle politiche e quello sul fronte istituzionale, che, però, si incontrano ed intersecano tra essi creando un sistema ‘multistrato’, osmotico e nel quale – come si vedrà anche in seguito – la gerarchia ed il controllo lasciano spazio al dialogo ed agli strumenti della negoziazione⁹.

Il denominatore comune, causa ed effetto di tali tendenze, è senz'altro il processo di globalizzazione.

In queste pagine non si troverà una definizione di ‘globalizzazione’, perché riteniamo che un processo così dinamico e, soprattutto, non ancora concluso, sia difficile da stilizzare nella ‘staticità’ delle definizioni, incastonate nelle rigide rette dello spazio e del tempo. La definizione – riteniamo – è una sicurezza, un punto fermo in uno spazio indefinito e mutevole, un tentativo di decifrazione dell'incognito. L'economia di questo lavoro non richiede uno studio approfondito sul fenomeno, che servirà semplicemente come riferimento concettuale. Basti ricordare, la fortunata

⁷ Cfr. Fernández García M., Mota Consejero F., “Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz”, in *Revista Actual*, n. 37/2009.

⁸ In questi termini Morata F., “Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea”, in Morata F. (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, 2004, p. 20 (la traduzione è mia).

⁹ Cfr. Peters B.G., Pierre J., “Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance”, in *Policy & Politics*, n.2 vol. 29/2001. Scrivono gli autori: “The linkage between policy change and institutional change is, or should be, evident. This linkage works both ways; policy changes trigger or necessitate institutional changes and, similarly, institutional changes frequently entail some degree of policy change”. E ancora: “decentralization and European integration have jointly reshuffled institutional relationship and crated a system where institutions at one level can enter into exchanges with institutions at any other level and where the nature of the exchange is characterized more by dialogue and negotiation than command and control” (p.133).

citazione di U. Beck, per il quale anelare a definire rigorosamente il concetto di globalizzazione equivale ad “inchiodare un budino al muro”¹⁰.

La globalizzazione – senza alcuna pretesa di esaustività –, verrà dunque qui intesa come quel processo leggibile sotto molteplici accezioni¹¹, omnicomprensivo e alla base di gran parte delle dinamiche di cambiamento sociale, economico, politico e culturale, tale per cui i tradizionali assetti risultano spesso inadeguati ed inefficienti di fronte a domande, interessi e contesti mutanti e mutevoli su larga scala; una spinta globale e inglobante¹².

La globalizzazione, oltre ad una prospettiva socio-spaziale¹³ o ad una più economica¹⁴, ha ricadute evidenti senz’altro anche sul mondo del diritto, un diritto che diventa sempre più ‘globale’¹⁵, “sempre più flessibile, dinamico e complesso, come flessibile, dinamica e complessa è la società che il diritto ordina”¹⁶. Si mette in discussione il rapporto diritto/territorio caro ai valori dello stato-nazione in virtù di una “«poligamia di luogo»”, che “può essere vista come un caso particolare di «interlegalità», termine che indica «reti di legalità, ora parallele ora sovrapposte, ora complementari ora antagoniste», che sono tipiche della «transizione post-moderna». Vi è, in tal senso, una nuova «porosità giuridica», una moltiplicazione di reti di giuridicità, che ci obbliga «a costanti transizioni e trasgressioni»¹⁷. Si crea una sorta di nuovo “ordine giuridico «aperto»”, nel quale intervengono soggetti pubblici e non, scandendo “il passaggio da un ordine contrassegnato dal diritto internazionale a un ordine globale di diritto transnazionale, che viene di volta in volta contrassegnato

¹⁰ Beck U., *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, 1999, p. 13.

¹¹Cfr. Morata F., Lachapelle G., Paquin S., *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona, 2003.

¹²Sul tema, si rimanda ad importanti studi approfonditi, tra i quali: Levitt T., “The Globalization of markets”, in *Harvard Business Review*, 1983; Cassese S., Guarino G.(a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla Globalizzazione*, Milano, 2000; Ferrarese M.R., *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000; Hardt M., Negri A., *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, 2002; AA.VV., *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, 1999.

¹³Cfr. Giddens A., *Le conseguenze della modernità*, Bologna, 1994.

¹⁴Si veda Ferrarese M.R., *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., per la quale bisogna ricercare gli aspetti più tipici e caratterizzanti della globalizzazione nel “cambiamento nella sfera dei rapporti tra politica ed economia o, se si vuole tra stati e mercati”(p. 14).

¹⁵Cfr. Domingo R., Santiváñez M., Caicedo A. (coord.), *Hacia un derecho global. Reflexiones en torno al Derecho y a la Globalización*, Navarra, 2006. Si veda, anche, Spadaro A., “Gli effetti costituzionali della c.d. «globalizzazione»”, in *Politica del diritto*, n. 3/1998.

¹⁶Così Domingo R., “¿Por qué un derecho global?”, in Domingo R., Santiváñez M., Caicedo A. (coord.), *Hacia un derecho global...*, cit., p. 21 (la traduzione è mia).

¹⁷In questi termini Ferrarese M.R., *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., p. 45, citando a sua volta De Sousa Santos B., “Stato e diritto nella transizione post-moderna. Per un nuovo senso comune giuridico”, in *Sociologia del diritto*, n. 31/1990, pp. 28-29.

nella letteratura anglosassone come *International regime* o, più frequentemente, come *global governance*¹⁸. Un ordine, insomma, che ingloba – è il caso di dirlo – appieno il cittadino, l'individuo, nelle più diverse sfere della sua vita, della sua dimensione a tal punto che “almost every human activity is subject to some form of global regulation”¹⁹.

Possono, però, tutti questi cambiamenti causare e/o giustificare quella che da molti è vista come la ‘crisi dello Stato’²⁰? Possono tali e tante novità voler per forza significare la fine di certi valori? O possono, invece, essere lette per quelle che sono, dei cambiamenti, ancora *in itinere* che, appunto, cambiano ma non ‘distruggono’ – in un contesto allargato e composto che, a sua volta, non ha smesso di cambiare –?

Scriva S. Cassese, autorevolmente: “la «crisi dello Stato» coinvolge la perdita di unità del maggiore potere pubblico al suo interno e la sua perdita di sovranità verso l'esterno”²¹. Lo Stato “è ormai troppo grande per le cose piccole e troppo piccolo per le cose grandi”²²: in questo senso la sua ‘crisi’ ha una doppia vettorialità, dall'alto e dal basso²³.

Si dovrebbe affrontare qui, dunque, la spinosa, quanto pluri-discussa e dibattuta, questione della sovranità. Non è la sede, questa, per approfondire oltre modo il problema, ma, in quanto pienamente coinvolti nel processo di integrazione europea, è giusto esporre qualche considerazione in merito.

È chiaro che con l'indebolimento del concetto di ‘confine’ e l'apertura degli spazi, varcati dai flussi del capitalismo, dagli spostamenti migratori, dalle interconnessioni

¹⁸Così Ferrarese M.R., *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., pp. 105-106 (corsivo originale).

¹⁹Così Cassese S., *The Global Polity. Global dimension of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, 2012, p. 20.

²⁰Fra tutti, si vedano: Romano S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969; Jemolo A.C., *La crisi dello Stato moderno*, Bari, 1954; Cassese S., *La crisi dello Stato*, Bari, 2002.; Capograssi G., *Saggio sullo Stato*, Milano, 1918, ora in *Opere*, Milano, 1959; Carrino A., *Sovranità e Costituzione nella crisi dello Stato moderno*, Torino, 1998; Poulantzas N., *La crise de l'État*, Vendôme, 1977; Allegretti U., *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Enna, 2002; Bauman Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 2010; nonché Habermas J., *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 2002.

²¹Così Cassese S., *La crisi dello Stato*, cit., p. 4.

²²Così Ferrajoli L., *La sovranità nel mondo moderno*, Bari, 1997, p. 49. Continua l'Autore: “È troppo grande per la maggior parte delle sue attuali funzioni amministrative, le quali richiedono, anche dove non siano in atto spinte disgregatrici o separatiste, forme di autonomia o di organizzazione federale in contrasto con i vecchi modelli centralistici. Ma soprattutto è troppo piccolo rispetto alle funzioni di governo e di tutela rese necessarie dai processi di internazionalizzazione dell'economia e dalle sempre più fitte interdipendenze che ormai condizionano irreversibilmente la vita di tutti i popoli del mondo”.

²³Cfr. Ferrajoli L., *La sovranità nel mondo moderno*, cit., p. 46 ss.

tecnologiche, si indeboliscono le basi sulle quali poggiavano i tradizionali valori del rapporto Stato/territorio che dava il ‘perimetro’ all’idea classica di sovranità²⁴.

Dal secondo dopoguerra, sostanzialmente, parte della più autorevole dottrina, da Kelsen²⁵ in poi, ha registrato una graduale trasformazione della sovranità che sfocia in una rigida antinomia tra questa e il diritto, concetti avversi e, a parere della stessa dottrina, reciprocamente escludenti²⁶. A distanza di quasi 70 anni, però, “il panorama che ne emerge va ben oltre i canoni noti e tradizionali delle relazioni internazionali fondati sullo *states system* e delle istituzioni interstatuali della società internazionale: nella *global age* [...], non vi è più spazio per una sovranità assoluta, non vi è più spazio per quel “simbolo del Leviatano” che ha caratterizzato storicamente il modello di Stato euro-continentale, il cui paradigma – e non v’è certo bisogno di dimostrarlo – si rivela oggi inadeguato ed obsoleto”²⁷. Risulta degna di nota, dunque, la posizione di MacCormick quando scrive che “v’è una possibile realtà futura che è preferibile al passato della mitologia nostalgica”²⁸, anche se probabilmente estrema – almeno nel dato letterario – nell’affermare che “né gli stati membri né l’Unione europea cui essi aderiscono possono essere attualmente considerati titolari in senso stretto di sovranità”²⁹ in seguito ad una valutazione sui parametri ‘esterni’ e su quelli ‘interni’ della stessa. Quella che è venuta a mancare sarebbe, piuttosto, una sovranità “assoluta o unitaria”³⁰ – in un contesto, quello europeo, in cui Bruxelles esercita dei condizionamenti su determinati interessi e materie degli Stati membri con

²⁴Si veda, tra tanti, Sahah M., Mahmoud M, “Mondialisation et souveraineté de l’État”, in *Journal de Droit International*, 1996.

²⁵Cfr. Kelsen H., *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* (1920), Milano, 1989. Celebre è ormai il passaggio in cui l’Autore sostiene che “il concetto di sovranità deve essere radicalmente rimosso” (p. 469).

²⁶Cfr. Ferrajoli L., *La sovranità nel mondo moderno*, cit. La crisi della sovranità, sul piano della teoria del diritto – scrive l’Autore – “inizia [...] nella sua dimensione interna come in quella esterna, nel momento stesso in cui essa entra in rapporto con il diritto, dato che del diritto essa è la negazione, così come il diritto è la sua negazione. Giacchè la sovranità è assenza di limiti e di regole, cioè il contrario di ciò in cui il diritto consiste. Per questo la storia giuridica della sovranità è la storia di un’antinomia tra due termini – diritto e sovranità – logicamente incompatibili e storicamente in lotta tra loro” (p. 43). Si vedano, inoltre: Quaglioni D., *La sovranità*, Bari, 2004; Catania A., *Manuale di teoria generale del diritto*, Bari, 2000; Carrino A., *Sovranità e Costituzione nella crisi dello Stato moderno*, Torino, 1998.

²⁷In questi termini Raveraira M., “Sovranazionalità VS. Sovranità (e viceversa)”, in *federalismi.it*, n. 11/2011, p. 3.

²⁸Così MacCormick N., *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwelth» europeo*, Bologna, 1999, p. 249.

²⁹Così MacCormick N., *La sovranità in discussione*, cit., p. 250.

³⁰Così MacCormick N., *La sovranità in discussione*, cit., p. 260.

ripercussioni anche nel diritto interno –, il che coincide con un “processo interno di divisione e riassorbimento”³¹.

Ci troviamo, in ogni caso, in presenza di una sovranità “complessa”³² in un “emergente ordine globale complesso”³³, che è il riflesso, dunque, delle trasformazioni, del modellamento, dell’adattamento dello Stato alle vicende della globalizzazione e delle relazioni economiche: né erosione, né dissoluzione, ‘semplicemente’ un mutamento³⁴. ‘Adattativo’, si potrebbe aggiungere.

Il contesto dell’integrazione europea, la sua ‘peculiare’ natura giuridica ed istituzionale, come si accennava precedentemente, rende questo dibattito ancora più cogente e appassionante perché ci porta a “valutare se la sovranità può essere *divisa* e successivamente *condivisa* senza correre il rischio di perderla”³⁵. La questione è senz’altro complessa e meritevole di ulteriori riflessioni ed approfondimenti che qui non potremmo affrontare. Ma, ancora, senza pretesa di esaustività, non è altrettanto vero(simile) sostenere che, in virtù di questa ‘dinamicità’ già citata, parlare più che di limitazioni di sovranità in senso stretto, si potrebbe ragionare su di una “*puesta en común*”³⁶ della sovranità nazionale? In questo modo, non ci sarebbe bisogno di arrivare alla categoria della ‘perdita’ di sovranità, bensì ad una “alterazione delle sue condizioni di esercizio”³⁷ conseguente all’alterazione delle condizioni dello spazio e

³¹Così MacCormick N., *La sovranità in discussione*, cit., p. 262. Per completezza, bisogna aggiungere che: “Nel diritto internazionale nessuno stato o altra entità sussistente al di fuori dell’Unione esercita alcun potere che rispetto a quello degli stati membri, siano essi intesi singolarmente o nella loro accezione collettiva, si possa considerare più forte di quello precedentemente esercitato”. Ciò comporta “una forma concisa di sovranità esterna che si esercita nei riguardi del resto del mondo”. In sintesi, “nella misura in cui il lessico della «sovranità divisa» sia considerato valido sotto il profilo retorico o analitico”, si può affermare che la “sovranità degli stati membri della Comunità non si è dispersa bensì è stata sottoposta a un processo interno di divisione e riassorbimento, e pertanto in un certo senso si è rinforzata anche sul piano esterno”. Ciò nonostante, ci troveremmo, in ogni caso, ancora “«oltre lo stato sovrano»”(pp. 261-262). Si veda, inoltre, MacCormick N., “Beyond the Sovereign State”, in *Modern Law Review*, n. 56/1993.

³²Si veda Jayasuriya K., “Globalization, Law, and the Transformation of Senereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance”, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, n.2/1999, p. 426.

³³ Così Jayasuriya K., “Globalization, Law, and the Transformation of Senereignty...”, cit., p.428.

³⁴ “[...] the very notion of sovereignty needs to be unbundled from its link with territory; models of sovereignty are embedded in specific social and economic structures and as these structures change, so does the form of sovereignty”. In questi termini Jayasuriya K., “Globalization, Law, and the Transformation of Senereignty...”, cit., pp. 431-432.

³⁵ In questi termini Fragola M., *Temì di Diritto dell’Unione europea*, Milano, 2008, p.3., al quale si rimanda per uno studio recente ed esaustivo della sovranità statale nel sistema giuridico dell’Unione europea.

³⁶ Così Truyol y Serra A., *La integración europea*, Madrid, 1999, p. 66.

³⁷ Truyol y Serra A., *La integración europea*, cit., p. 64. Dello stesso Autore si veda anche “Soberanía del Estado y Derecho Internacional”, in *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1959. Si veda, inoltre,

dei parametri – istituzionali, giuridici, economici e sociali – in cui questo esercizio avviene³⁸.

La dimensione ‘plurale’, dunque, della Costituzione bisogna rivendicarla – come sostiene autorevolmente Häberle – nell’ambito nazionale, in quello regionale e nell’*apertura* degli Stati costituzionali verso il livello internazionale in un’ottica sempre più “cooperativa” nell’ambito di livelli relazionali multipli³⁹.

Non possiamo, dunque, “lasciarci andare alla nostalgia dello Stato così com’era prima che lentamente e tra mille difficoltà cedesse parte dei suoi poteri ad organizzazioni internazionali e, nel caso europeo, sovranazionali, aventi il fine di governare e regolare azioni e interazioni inesorabilmente sfuggite alla sua capacità di governo e di regolazione”⁴⁰. Questo perché, comunque, lo Stato non si ‘dissolve’, non si ‘fonde’ in un “sovraStato”⁴¹ europeo, ma conserva un ruolo strategico ancora di fondamentale importanza, *in primis* come canale di rappresentazione degli interessi (dei più) deboli nell’arena globale⁴².

In conclusione, dunque, “il fatto che la fuoriuscita di tante attività umane dai confini nazionali abbia anche generato i fenomeni di cui lamentiamo, può davvero consentirci di rimettere il dentifricio nel tubetto o deve portarci a rendere più forte,

Cerny P., “Globalization and Other Stories: The Search of a New Paradigm for International Relations”, in *International Journal*, n. 51(4)/1996.

³⁸Si veda il numero monografico 1/2013 della rivista *Percorsi Costituzionali* dedicato a “Sovranità vs. sovranazionalità”.

³⁹Cfr. Häberle P., *Pluralismo y Constitución. Estudios de Teoría Constitucional de la Sociedad Abierta*, Madrid, 2002. Sulla stessa linea di Häberle, ed in riferimento al contesto europeo, si può aggiungere che i sistemi costituzionali contemporanei si integrano “dentro de una pluralidad de ordenamientos y de espacios constitucionales de dimensión europea. La interacción dialéctica entre esos espacios genera un alto grado de dependencia entre los diversos espacios constitucionales. Esa dependencia supone que no podamos ver los sistemas constitucionales de los Estados miembro en perspectiva exclusivamente “nacional” ni tampoco podamos ver el sistema jurídico de la Unión europea en perspectiva exclusivamente “europea” como si se tratara de esferas separadas”. Così Balaguer Callejón F., “La reforma constitucional en el contexto de la pluralidad de espacios constitucionales de dimensión europea”, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, 2008, p. 29. Dello stesso Autore cfr. anche *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 2008.

⁴⁰In questi termini Amato G., “Poteri e sovranità nel mondo globale”, relazione presentata a *Costituzionalismo e Globalizzazione*, XXVII Convegno Annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Salerno, 22-24 novembre 2012. Testo disponibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴¹In questi termini Caferra M., *Il Sovrano. Saggio sull’uso quotidiano del potere*, Torino, 2001, p. 115.

⁴²Cfr. Amato G., “Poteri e sovranità nel mondo globale”, cit.

con meno buchi e più rispondente alle nostre aspettative il tubetto più grande con il quale siamo comunque alle prese?”⁴³.

3. Governance e ‘reti’. Il contesto generale.

Il cambiamento ‘globale’ sopra esposto – seppur in una sintetica e veloce carrellata – ha, dunque, comportato tutta una serie di mutamenti nelle tradizionali funzioni dello Stato che si stanno vedendo sostituire – o affiancare – da nuove forme di azione basate su parametri nuovi, quali la negoziazione, la cooperazione, la partecipazione. Fluidità e flessibilità, quindi, invece di gerarchia e rigidità di controllo verticale, in un contesto complesso e composto nel quale partecipano in modo eterogeneo soggetti sia pubblici che privati⁴⁴ e distribuiti su più livelli di governo – almeno tre, per ciò che qui ci interessa: nazionale, sovranazionale, subnazionale –.

È così, allora, che lo Stato e il sistema politico-amministrativo in generale si ‘segmenta’ in gruppi o ‘reti’ di interessi che si formano intorno alle singole e specifiche politiche, in virtù proprio di quei processi di globalizzazione e interdipendenza a cui si alludeva prima. *Rebus sic stantibus*, “la “governanza” constituye así una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la “governabilidad” de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los actores económicos y sociales”⁴⁵.

⁴³ Così Amato G., “Poteri e sovranità nel mondo globale”, cit. Si veda, inoltre, l’interessantissimo editoriale di Spinelli B., “Chi comanda al posto del sovrano”, *La Stampa*, 23 luglio 2000.

⁴⁴ Cfr. Börzel T., “Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea”, in *Stato e mercato*, n. 3/1998.

⁴⁵ Così Morata F., “Governanza multinivel en la Unión Europea”, relazione presentata al VII Congresso internazionale del CLAD sulla Riforma dello Stato e dell’Amministrazione Pubblica, Lisbona, 8-11 ottobre 2002. L’Autore sottolinea come queste nuove forme di *governance*, da un punto di vista organizzativo, prediligano vie altre allo strumento legislativo, tale per cui “al sistema parlamentario tradizionale, basado en la representación general, se superpone un sistema de autorepresentación de intereses sectoriales mediante redes de subgobiernos especializados en la regulación de políticas complejas” (p.2). Sullo stesso punto si veda anche Rivosecchi G., “Il ruolo delle assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi”, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 45/2003 (testo reperibile anche sulla pagina web www.amministrazioneincammino.luiss.it), il quale svolge un’attenta riflessione “sugli effetti dei più recenti processi di strutturazione sovranazionale della decisione politica sulla ridefinizione delle competenze delle assemblee rappresentative e sulla loro riorganizzazione in una dimensione sempre più proiettata al di fuori dei confini spazio-temporali tradizionali” (p.4). Sulla “perdita di esclusività che il soggetto statale ha subito nel suo ruolo di law-making” anche Ferrarese M.R., *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., p. 101. Si vedano, inoltre, Modugno F., Nocilla D., “Crisi della legge e sistema delle fonti”, in *Dir. soc.*, n.3/1989 e Modugno F., *Trasformazione della funzione legislativa*, Milano, 2000.

Nella pratica, si creano equilibri fondati sul criterio della sussidiarietà in cui “da sistemi basati su norme che attribuiscono competenze fisse e predeterminate [...] si passa a sistemi fondati non già su norme di attribuzione, ma su regole dell’attribuzione flessibili e modificabili per effetto di nuovi principi e criteri di allocazione delle funzioni”⁴⁶.

Sono queste, allora, le basi della c.d. “global governance”: “un aggregato di organizzazioni generali e settoriali e di accordi”⁴⁷. Vengono meno “una supremazia e un sovrano, ma non c’è neppure una struttura definita. Per questo motivo si parla di «global governance», non di «global government»: tratti funzionali, regole, procedure, comportamenti prevalgono su organizzazioni e strutture. Queste vi sono, ma il loro ruolo non è prevalente, come negli Stati apparati, né il loro assetto è gerarchico, bensì reticolare”⁴⁸.

Cos’è, dunque, la *governance*? Senz’altro, ed in generale, “una nuova forma di governare che fonda nella gestione delle interdipendenze tra differenti attori il suo principale strumento di governo”⁴⁹; una nuova modalità in cui “le società adottano e mettono in pratica le decisioni collettive relative alla regolazione dei problemi sociali”⁵⁰.

Si tratta di un fenomeno interessante e cangiante, che ha stimolato l’interesse da parte di studiosi – soprattutto scienziati della politica – in particolare durante gli anni ’90 dell’ appena trascorso secolo, in concomitanza – soprattutto – con le evoluzioni dell’integrazione europea dal Trattato di Maastricht in poi.

Un concetto ‘cangiante’, dicevamo, proprio perché, nel tempo, è passato dall’inquadrare dinamiche *top-down* di prescrittiva pianificazione ed implementazione di politiche ad una speculare prospettiva fondata su innovative forme di cooperazione

⁴⁶Così Rivoecchi G., “Il ruolo delle assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione...”, cit., pp. 5-6.

⁴⁷Si veda Cassese S., *La crisi dello Stato*, cit., p. 17.

⁴⁸Cassese S., *La crisi dello Stato*, cit., p. 17.

⁴⁹Così Pascual i Esteve J.M., Godás i Pérez X., “¿Que es la gobernanza?”, in Pascual i Esteve J.M., Godás i Pérez X., *El Buen Gobierno 2.0: la Gobernanza Democrática Territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*, Barcelona, 2010, p. 21 (traduzione mia).

⁵⁰In questi termini Morata F., “Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea”, in Morata F. (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, cit., p.23 (traduzione mia).

ed interazione tra vari soggetti istituzionali (e non) nell'ambito di reti decisionali eterogenee⁵¹.

Ad ogni modo, si tratta di un concetto assolutamente 'etero', ampio e flessibile, che ha investito molti e diversi campi della ricerca, disponibile a tante varianti e variazioni. Sicuramente un'idea permeabile ai cambiamenti socio-economici, "lacking a universal definition, governance is currently more an acknowledgement of the empirical reality of changing times than it is a body of coherent theory"⁵². Significativo in questo senso quanto Jessop sostiene sulla difficoltà di 'delimitare' concettualmente l'oggetto in questione, affermando che "it is much clearer what the notion of governance is against than what it is for"⁵³.

È ormai pacifico, ma è sempre bene sottolinearlo, il fatto che *governance* oggi non è in assoluto – non lo è più – sinonimo di 'governo' (*government*); anzi, la prima implica un cambiamento nel significato del secondo, da intendersi piuttosto come un nuovo 'processo' di governo⁵⁴. Ed in questo 'processo' la gestione dello stesso non può non riposare sui criteri della negoziazione, dell'interdipendenza, della

⁵¹La teoria moderna della *governance* si fa risalire al secondo dopoguerra, quando i governi dei vari Paesi colpiti puntavano a dirigere lo sviluppo sociale ed economico attraverso specifici obiettivi. Nel ventennio successivo, ed in particolare negli anni '70, il concetto assunse una logica prettamente prescrittiva per poi mutare in una serie di studi empirici sullo sviluppo delle politiche, come, ad esempio, la definizione delle varie agende, la scelta degli strumenti ecc. Negli anni '80, invece, l'attenzione si focalizzò principalmente sul momento dell'implementazione. Con l'avvento di fenomeni importanti, quali la globalizzazione, l'integrazione europea e, soprattutto, il mercato unico, il paradigma 'classico' della *governance* si è elasticamente prestato ad una serie di estensioni, tali per cui, è venuto ad assumere il significato di una nuova maniera di governare fondata, come si accennava già nel testo, su dinamiche cooperative tra attori di natura diversa. Cfr. Mayntz R., "New challenges to governance theory", in *European University Institute. The Robert Schuman Centre, Florence – Jean Monnet Chair Papers*, n. 50/1998.

⁵²Così Fredrickson H.G., Smith K.B., *The Public Administration Theory Primer*, Boulder, 2003, p. 209.

⁵³Jessop B., "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?", in *Economy and Society*, n.3/Vol. 24/1995, p. 318. Gli studiosi non sembrano intenzionati a progredire verso la teorizzazione o la concettualizzazione di 'governance'. Le loro rivendicazioni riposano sul fatto che i significati allegati al concetto devono essere ricercati nell'uso del termine, in modo che proprio questi usi diventino dei significati. Così Jose J., "Concepts, Damned Concepts and Governance", Paper redatto per la presentazione al Newcastle Symposium on Governance, Faculty of Business & Law, University of Newcastle, August 24, 2009. Testo disponibile su <http://www.newcastle.edu.au>.

⁵⁴Si veda Rhodes R.A.W., "The new Governance: Governing without Government", in *Political Studies*, XLIV/1996. 'Governance' "refers to collective problem-solving in the public realm. It directs attention to the problems to be solved and to the processes associated with solving them, rather than to the relevant agents or to the nature of the political institutions associated with these processes. *Government*, per contro, "refers us to the institutions and to the agents (personnel) who occupy key institutional roles and positions". Questa l'opinione di Caporaso J., "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?", in *Journal of Common Market Studies*, n. 1-Vol. 34/1996, p. 32.

cooperazione e della flessibilità. La struttura adatta a siffatto modello non può non essere – come si accennava prima – una struttura a ‘rete’.

L’organizzazione reticolare (*network*), in effetti, agevola canali di comunicazione più fluidi nel *decision making*, scambi veloci ed efficienti di risorse e conoscenze offrendo capacità propositiva ai singoli ‘nodi’ della rete in un’ottica orizzontale e multi direzionale, che oltrepassa ed allo stesso tempo ‘unisce’ i ‘dislivelli’ di governo ed istituzionali; crea il consenso necessario, dunque, per l’elaborazione delle politiche ed allo stesso tempo permette di riscontrare meno resistenze al momento della sua implementazione⁵⁵. La rete, insomma, diventa “nuovo paradigma per l’architettura della complessità”⁵⁶.

Volendo provare a riordinarne i parametri concettuali, riassumendoli, si potrebbe dire che la ‘rete’ altro non è che “un insieme relativamente stabile di relazioni di natura *non gerarchica e interdipendente* che vincolano a *differenti attori*, che condividono un *interesse comune* su una politica e che *intercambiano risorse* per conseguire questo interesse condiviso, preso atto che la *cooperazione* è la miglior forma di raggiungere gli obiettivi prefissati”⁵⁷. Per tutte queste caratteristiche il metodo reticolare offre indiscutibili vantaggi in termini di adattabilità alle nuove questioni emergenti dai nuovi contesti allargati ed il ‘modello relazionale’⁵⁸ sembra essere, dunque, il più idoneo per questo ‘osmotico’ *problem solving*⁵⁹.

⁵⁵Cfr. Natera A., “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticula”, cit., p.12 ss.

⁵⁶Kenis P., Schneider V., “Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox”, in Marin B., Mayntz R., (eds.), *Policy network: empirical evidence and theoretical considerations*, Francoforte, 1991, p. 25.. Sul concetto di ‘rete’ nella scienza politica, tra tutti, si vedano: Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Londra, 1997; Fox C.J., Miller H.T., *Postmodern Public Administration*, Londra, 1998. Sulle reti di politiche pubbliche si vedano, invece: Börzel T., “Organizang Babylon. On the different conceptions of policy networks”, in *Public Administration*, n. 76/1998; Zurbriggen C., “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”, in *Nueva Época*, n. 66/2011; Bressers H.T.A., Laurence J., “The selection of policy instruments: a network-based perspective”, in *Juornal of Public Policy*, n. 18/1998; Gomá R., Subirats J., *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Madrid, 1998; Marsh D., *Comparing Policy Networks*, Buckingham, 1998.

⁵⁷Si veda Börzel T., “Organizang Babylon. On the different conceptions of policy networks”, cit., p. 254 (traduzione e corsivi miei).

⁵⁸Cfr. Toniatti R., “Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi”, in Gambino S., *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.

⁵⁹Cfr. Cerrillo i Martínez A., “La gobernanza hoy: introducción”, in Cerrillo i Martínez A., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, 2005.

4. *L'Unione europea: la (multi)dimensione 'perfetta' (?) per la Multi-Level Governance.*

Le premesse concettuali che abbiamo – seppur sommariamente – esposto si adattano e rispecchiano – come già si è accennato – il processo di integrazione europea e alla sua struttura. La sovranità degli Stati membri si ‘diluisce’ tra lo ‘strato’ europeo e quello sub-statale e le politiche pubbliche ‘scorrono’ in maniera multi direzionale in questa ‘impalcatura’ multilivello. In questo senso, dunque, la *governance* si ‘districa’ tra due dimensioni, quella regionale e locale e quella sovranazionale, in virtù di parametri flessibili di partecipazione, integrazione e sussidiarietà.

Due le vettorialità, la decentralizzazione all’interno degli Stati (di cui si tratterà più avanti) e l’integrazione europea, che “have jointly reshuffled institutional relationships and created a system where institutions at one level can enter into exchanges with institutions at any other level and where the nature of the Exchange is characterised more by dialogue and negotiation than command and control”⁶⁰. Questa l’essenza della c.d. *multi-level governance*.

L’Unione europea, come ha ampiamente discusso la dottrina, sfugge alle coordinate ‘tradizionali’ delle forme di governo e si caratterizza per una natura piuttosto ‘*sui generis*’⁶¹, peculiare, ‘altra’, (ancora) sfuggevole alla capacità di definizione; “una “*polity* in formazione” la cui singolarità risiede nel suo carattere sovranazionale, non statale, governo multilivello e policentrico che comprende una varietà di culture, lingue, memorie ed usi senza precedenti per l’Europa”⁶².

Il fenomeno ‘costituzionale’ europeo, in effetti, “se, da un lato, assorbe con gradualità crescente i poteri e le competenze degli Stati nazionali [...], dall’altro, non accenna a ricalcarne le forme, a rifletterne i principi, a riecheggiarne i valori”⁶³, evidenziando in maniera urgente l’importante *gap* dovuto ad un forte ‘deficit di

⁶⁰Così Peters B.G., Pierre J., “Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance”, in *Policy & Politics*, n. 2 vol. 29/2001, p.133.

⁶¹Questa la locuzione adoperata dalla Corte di Strasburgo nella Sentenza *Matthews c.Regno Unito*, del 18 febbraio 1999. Per un approfondimento sulla questione dell’Unione europea come organizzazione internazionale *sui generis* rimandiamo all’attenta analisi di Fragola in Fragola M., *Temi di Diritto dell’Unione europea*, cit., p. 21 ss. Si veda, inoltre, Beutler B., Bieber R., Pipkorn J., Streil J., Wheeler J.H.H., *L’Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 2001.

⁶²Così Natera A., “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, cit., pp. 21-22, riprendendo Schmitter P.C., “What is there to legitimize in the European Unión...and how might this be accomplished?”, in *Jean Monnet Working Papers*, n. 6/2001 (traduzione mia).

⁶³Così Gambino S., *Diritto Costituzionale Comparato ed Europeo. Lezioni*, Milano, 2004, p. 9.

legittimazione’ – nonché, dunque, per una sequenza di causa-effetto, democratico – che caratterizza più volte il sistema di Bruxelles come un sistema “ottriato” in cui “l’organo rappresentativo manca di capacità decisionale e gli organi con capacità decisionale, mancando di rappresentatività, finiscono per difettare in legittimità oltre che in responsabilità”⁶⁴.

Questa ‘peculiare’, dunque, natura del ‘sistema Europa’ si è prestata ad analisi ed approcci teorici distinti che nel tempo hanno conosciuto prospettive sostanzialmente intergovernative⁶⁵ e funzionaliste⁶⁶ (poi neofunzionaliste⁶⁷) ed ultimamente vertono su considerazioni attorno alla già citata *multi-level governance* (MLG): la ‘terza via’, forse la più adeguata per “descrivere e spiegare la realtà evolutiva del sistema internazionale nell’era dell’interdipendenza mondiale”⁶⁸. Il perno di questo approccio è un processo integrativo nel quale distinti livelli di governo – sovranazionale, nazionale e sub-nazionale – vengono a contatto come ‘nodi’ dello stesso *network* in cui le competenze si ‘sovrappongono’⁶⁹. I ‘limiti’ e le gerarchie tradizionalmente

⁶⁴ Così Gambino S., *Diritto Costituzionale Comparato ed Europeo*, cit., pp. 7-8. Sul dibattito sul ‘deficit democratico e di legittimazione’ in Ue si vedano anche: Follesdal A., “The Legitimacy Deficits of the European Union”, in *Journal of Political Philosophy*, n.4-Vol.14/2006; Wimmel A., “Theorizing the Democratic Legitimacy of European Governance: a Labirinth with No Exit?”, in *European Integration*, n. 2/2009; Jachtenfuchs M., Diez M., Jung S., “Which Europe? COntlicting Models of a Legitimate European Political Order”, in *European Journal of International Relations*, n. 4/1998; Majone G., “Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards”, in *European Law Journal*, n. 1/1998.

⁶⁵ Tra tutti, si vedano: Morgenthau H.J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, 1973; Moravcsik A., “Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder”, in *Journal of Common Market Studies*, n. 4/1993; Rosamond B., “Theories of European Integration”, Londra, 2000.

⁶⁶ Tra tutti si vedano: Mitrany D., *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations*, Londra, 1943; Dello stesso Autore “The prospect of Integration: Federal or Functional?”, in *Journal of Common Market Studies*, n. 4/1965; Sewel J.P., *Functionalism and World Politics*, Princeton, 1966; Caporaso J.A., *Functionalism and Regional Integration: A Logical and Empirical Assessment*, Londra, 1972; Haas E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*, Stanford, 1968.

⁶⁷ Cfr., tra tutti: Lindberg L.N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, 1963; Haas E.B., *Beyond the Nation-State; Functionalism and International Organization*, Stanford, 1964; Pentland C.C., “Neofunctionalism”, in *The Yearbook of World Affairs*, 1973; Papisca A., *Comunità Europea e sviluppo politico. Contributo all’analisi del sistema comunitario europeo*, Reggio Calabria, 1979.

⁶⁸ Così Mascia M., *Il sistema dell’Unione europea*, Padova, 2005, p.37. Effettivamente, “MLG [Multi-Level Governance] is particularly useful in incorporating the variety of political actors involved in the EU policy process within its theoretical frame work. In contrast to the ‘two-level game’ scenario proposed by intergovernmentalism, or the narrow neofunctionalist focus on supranational institutions., MLG recognizes the significant role played by domestic and international interest groups, business associations, trade unions, social movements and SNAs [sub-national authorities] within the EU’s polycentric structure”. Così Awesti A., “The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance”, in *Political Perspectives EPRU*, n. 2/2007, p. 6.

⁶⁹ Cfr. Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, 2001. Si veda, anche Banchoff T., Smith M.P. (eds.), *Legitimacy and the European Union*, Londra, 1999.

legati al territorio vengono, così, a ‘fondersi’ in questa grande ‘rete’, nella quale “i distinti livelli istituzionali condividono, invece di monopolizzarle, decisioni su ampie aree competenziali”⁷⁰ secondo ritmi e principi di una sussidiarietà ‘dinamica’⁷¹.

L’effetto – o la causa (?) – di tale approccio, lo *stress mark*, è comunque la ‘nuova primavera’ dei livelli di governo regionali, sub-nazionali, il loro protagonismo e la loro partecipazione all’interno di questa *politeia* allargata. L’urgenza di far sentire la loro voce ed il loro peso⁷².

All’interno del grande *mixer* della MLG fluisce un doppio ‘binario’, un “centrifugal process in which decision-making is spun away from member states in two direction”⁷³: ‘verso l’alto’ – livello sovranazionale – e ‘verso il basso’ – livello regionale –. Da un lato, quindi, si prende atto del grande ‘risorgimento’ del livello sub-nazionale attraverso importanti cambiamenti, anche di natura costituzionale, ed in senso decentralizzatore degli Stati⁷⁴; dall’altro, si osserva come l’integrazione europea faccia scaturire un processo di adattamento e mobilitazione delle *governances* sub-nazionali, nonché cambiamenti formali a livello istituzionale, che tendono a controbilanciare anche il progressivo trasferimento delle competenze regionali verso

⁷⁰Così Llamazares I., Marks G., “Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión europea”, in Llamazares I., Reinares F. (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, 1999, p. 161.

⁷¹Tra la più autorevole dottrina su questo tema si vedano, tra tutti: Hooghe L., Marks G., “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance”, in *American Political Science Review*, n. 2/2003; degli stessi Autori, *Multi-Level Governance and European Integration*, cit.; Marks G., Flinders M., *Multi-Level Governance*, Oxford, 2004; Marks G., Hooghe L., Blank K., “European integration and the state”, in *Journal of Common Market Studies*, n. 34/1996; Benz A., Eberlein B., “The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance”, in *Journal of European Public Policy*, n. 6(2)/1999; Piattoni S., *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, 2010.

⁷²Cosa si intende per ‘regione’ nella sfera della MLG? Un “territorial level of aggregation”, non necessariamente coincidente con una sorta di struttura costituzionale o amministrativa; “any territorial arena within which interaction among a variety of actors can take place, and in which the experience of territorial interdependence and geographical proximity provide important motivating factors for working together and for engaging with the outside world (such as networks that have formed at other territorial levels)”. Così Conzelmann T., “Towards a new concept of multi-level governance?”, in Committee of Regions (ed.), *The Contributions to the 2008 Ateliers on Multi-level Governance*, Bruxelles, 2009, p. 36.

⁷³Così Marks G., “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”, in Cafruny A.W., Rosental G.G. (eds.), *The State of European Community, Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, 1993, pp. 401/402. Nello stesso senso si veda, inoltre, Benner T., Reinicke W.H., Witte J.M., “Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability”, in *Government and Opposition*, n. 39(2)/2004.

⁷⁴ Cfr., tra tutti, Keating M., “Thirty Years of Territorial Politics”, in *West European Politics*, n.31/2008.

Bruxelles⁷⁵. In questo senso, la necessità di mettere in comunicazione i diversi livelli di governo e far sì che questa comunicazione funzioni fattivamente ha dato vita ad una fitta rete di *intergovernmental networks* (Relazioni Intergovernamentali) – sulle quali sostanzialmente verte il presente lavoro –, poiché “as any individual or corporate actor is dependent on others to achieve his or her goals, actors have to exchange their resources to produce desired outcomes”⁷⁶.

In Europa, nelle sue istituzioni, quella della *governance* è una questione che si è manifestata con urgenza negli ultimi vent’anni e che ha trovato applicazione principalmente con il “Libro Bianco”⁷⁷, pubblicato dalla Commissione, presieduta da Romano Prodi, nel 2001. Con questo documento si volle (tentare di) ‘ricucire’ quel *gap* sempre scoperto dal già citato deficit di legittimità, nella convinzione forte di dover avvicinare l’Europa ai cittadini – soprattutto in un momento di *empasse* dopo il poco innovativo Trattato di Nizza ed in vista dell’imminente allargamento ad ‘est’ –⁷⁸ mediante i parametri di ‘apertura’, ‘partecipazione’, ‘responsabilità’, ‘efficacia’ e ‘coerenza’⁷⁹, in armonia con il principio di sussidiarietà e proporzionalità⁸⁰, nell’elaborazione delle sue politiche. Il cambiamento deve essere operato non dalla sola Commissione, ma con l’impegno di tutte le istituzioni facenti parte del macro-sistema Europa distribuite sui diversi livelli di governo, nonché della società civile.

Particolare attenzione viene riservata al livello regionale (e locale), inquadrato come una sorta di canale rappresentativo (inter)attivo sulle politiche europee – soprattutto, nell’aspetto della loro implementazione e poco in quello della loro

⁷⁵Su questo punto si veda il fortunato lavoro Börzel T., *States and Regions in the European Union, Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, 2001.

⁷⁶Così Börzel T., *States and Regions in the European Union*, cit., p. 19.

⁷⁷Commissione Europea, *La governance europea. Un Libro Bianco*, Bruxelles, 2001. Il Libro Bianco riporta in parte quanto già precedentemente raccolto dal Parere del Comitato delle regioni del 14.12.2000 riguardante “Nuove forme di governance: l’Europa quale contesto per le iniziative dei cittadini” (CdR 186/2000).

⁷⁸Cfr. Cram L., “Whither the Commission? Reform, renewal and the issue-attention cycle”, in *Journal of European Public Policy*, n. 5/2001.

⁷⁹Questi i cinque principi della “Buona governance” individuati dal Libro Bianco; “fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma [che] si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale” (p. 10).

⁸⁰Subito dopo la precisazione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità si legge: “Anche l’Unione cambia. I settori di sua competenza spaziano dalla politica estera alla difesa, dall’immigrazione alla lotta contro la criminalità. L’Unione sta ampliandosi [...] la sua legittimità dipende oggi dalla partecipazione e dal coinvolgimento di tutti”. Questo comporta che “il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall’alto, deve essere sostituito con un “circolo virtuoso”, basato sul *feedback*, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione” (p. 11).

elaborazione –. L'intenzione viene mantenuta e ripresa più recentemente anche dal Comitato delle Regioni, il quale riserva alle Regioni un ruolo protagonista nella *governance* multilivello, strumentalmente (in)tesa a “*Costruire l'Europa in partenariato*”⁸¹.

Da quanto finora detto, dunque, ne potrebbe risultare che “l'integrazione avanza [...] nella misura in cui le regioni si mobilitano per disporre di più risorse in uno spazio aperto che offre loro più opportunità”⁸². Tuttavia è lecito, nonché, necessario interrogarsi sulla ‘fluidità’ tra i processi di integrazione europea e ‘protagonismo sub-statale’, cioè tra ‘regionalizzazione’ e ‘regionalismo’.

In effetti, è vero che la MLG ha instaurato uno ‘spazio’ economico, giuridico, istituzionale e sociale, più dinamico – quantomeno aperto –, ma è pur vero che in qualche modo alcune gerarchie formali continuano a persistere, nonostante il protagonismo dei livelli regionali e locali⁸³. E questo è vero fino al punto che parte della dottrina è arrivata (addirittura) a chiedersi se la multi-level *governance* sia così comune nel contesto europeo così come viene dai più sostenuto o se avrebbe più senso parlare di multi-level *government*⁸⁴.

Ad ogni modo – come sarà meglio sottolineato in seguito –, è impossibile non cogliere l'evidente contraddizione del modello in questione in relazione al livello regionale, troppo spesso preso in considerazione quasi esclusivamente per l'aspetto ‘discendente’ delle politiche europee e cioè per la loro implementazione, a discapito di una partecipazione ‘ascendente’ nella fase elaborativa: un meccanismo a “porte

⁸¹Comitato delle Regioni, *Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello* (Parere d'iniziativa del CdR), CONST-IV-020, Bruxelles, 2009, p. 1. Si legge nel testo: “La capacità dell'UE di svolgere i propri compiti e conseguire gli obiettivi comunitari dipende dalla sua organizzazione istituzionale, ma soprattutto dal suo sistema di *governance*. La legittimazione, l'efficacia e la visibilità dell'azione comunitaria dipendono dal contributo di tutti gli attori, e sono garantite solo a condizione che **gli enti regionali e locali agiscano da veri e propri “partner”** e non si limitino più a svolgere un ruolo di “intermediari”. Infatti, favorendo un processo più dinamico e una maggiore responsabilizzazione dei diversi attori interessati, il partenariato va ben al di là della mera partecipazione e consultazione. La sfida della *governance* multilivello consiste pertanto nella complementarietà e nell'articolazione tra la *governance* istituzionale e quella del partenariato” (p. 5, grassetto originale).

⁸²Così Aguilera De Prat R., “De la “Europa de las Regiones” a la Europa con las Regiones”, in *REAF*, n. 2/2006, pp. 50-51 (traduzione mia).

⁸³Questa la tesi difesa in Arribas G.V., “Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las regiones, con o sin una Constitución”, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 29/2006. Secondo l'Autrice “a pesar de la existencia de un mayor reconocimiento del nivel subestatal, y la necesidad de ampliar y flexibilizar las relaciones de los estamentos con ese nivel, las jerarquías formales permanecen y no se han visto alteradas de manera notoria por la emergencia del nivel subestatal” (p. 29).

⁸⁴Cfr. Jordan A., “The European Union: an evolving system of multi-level governance...or government?”, in *The Policy Press*, n. 2/2001.

girevoli”⁸⁵, nel quale gli enti sub-statali ‘entrano’ nel momento attuativo ed ‘escono’ in quello decisionale.

⁸⁵Questa la ‘metafora’ utilizzata in Toniatti R., “L’Unione Europea e la questione regionale: quali orientamenti nella convenzione per una costituzione europea?”, in *Quaderni del CDE*, n. 18/2002.

Capitolo II

La ‘corsa’ alla decentralizzazione.

Il viaggio di andata di un (apparente) ritorno al centro.

1. Il ‘viaggio’ del federalismo – 2. ‘Dimensioni’ e ‘propensioni’ della scomposizione del potere in un contesto composto – 2.1. Regionalismo (asimmetrico)... – 2.2. ... e regionalizzazione (europea).

1. Il ‘viaggio’ del federalismo

I fenomeni della globalizzazione, quali onde ‘pandemiche’, hanno sortito effetti omogenei, ed omogeneizzanti, in pressoché tutti gli ordinamenti democratici europei (e mondiali), ‘contagiandone’ il contesto economico e sociale, nonché le istituzioni, modificandone in maniera abbastanza marcata sia le forme di Stato che di Governo¹.

Già si è visto come ciò abbia significato l’insorgenza di nuovi meccanismi di organizzazione, nuove modalità di *governance* che, unitamente al processo di costruzione, e di integrazione poi, dell’Unione europea, ha coinciso, in un turbine biunivoco di causa-effetto, con un accentuato e diffuso processo di decentralizzazione nei suoi Paesi membri.

¹ Nonostante non rientri nell’economia di questo lavoro, è doveroso puntualizzare la tendenza verso il rafforzamento del potere Esecutivo e, in alcuni casi, verso sistemi di presidenzialismo nelle forme di Governo di molti tra i Paesi europei. Su quest’ultimo aspetto si vedano: Gambino S., *Forme di Govcerno*, Milano, 2007; Massari O., “Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?”, in Pasquino G., *Capi di Governo*, Bologna, 2005; Blanco Valdés R., “Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo”, in Di Giovine A., Mastromarino A. (coord.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007; Volpi M., “La forma di Governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008”, disponibile su www.astrid-online.it; Ventura S., *Il racconto del capo. Berlusconi e Sarkozy*, Bari-Roma, 2012; ID., “Il Principe democratico: presidenzializzazione della politica e caso italiano”, in *Rivista di Politica*, n. 1/2010.

Sul punto si veda, inoltre, Bognetti G., *Il Federalismo*, Torino, 2001. Sostiene l’Autore: “L’affermarsi negli ordinamenti occidentali del modello costituzionale «sociale» ha prodotto, come era inevitabile, anche una profonda modificazione nel sistema liberale della divisione «orizzontale» dei poteri. Il Legislativo, tra i poteri dello stato, ha in genere perso quella posizione di centralità e preminenza che prima gli apparteneva. Il suo posto è stato sotto più di un profilo assunto dall’Esecutivo che, meritandosi di esser chiamato ormai il «Governo» ha intrapreso a dar veramente l’indirizzo all’intera macchina dello stato-apparato” (p. 31).

A ben vedere, i due aspetti – la crisi del Parlamentarismo ed il *Federalizing process* – in qualche modo sono collegati tra di essi, poiché sembrerebbe che la garanzia del *check and balance* – imprescindibile in ogni ordinamento democratico – sia assicurata dall’organizzazione dei modelli federali(zzanti). In questo senso si permette l’affermazione di leaderships alternative a quella del governo centrale, nonché una gestione delle attività che sia prossima ai cittadini e che non provenga esclusivamente dalla volontà dell’esecutivo centrale. Cfr. Caravita B., “Federalismo, Federalismi, Stato Federale”, in *federalismi.it*, n. 21/2005.

Anche qui valgono le premesse fatte in apertura. L'auge del processo di decentralizzazione e del principio di autonomia sta, in qualche modo, intraprendendo il cammino che nella fisica traccia la distanza dalla 'cresta' alla 'valle' dell'onda, seguendo un moto di propagazione certamente più debole e 'minacciato' da provvedimenti e cause esogene, legate essenzialmente ad un altro 'pandemico' contesto, quello della crisi economica mondiale – come già si ricordava all'inizio del primo capitolo –, che sembrano virare verso ritrovate forme di centralizzazione.

Ad ogni modo, siccome per comprendere il presente bisogna conoscere il passato, e per sapere dove andare bisogna prima ben sapere da dove si viene, sarebbe una mancanza imperdonabile non trattenerci in una breve digressione su quella che è stata una tendenza comune alla maggior parte degli Stati del 'vecchio' continente dal secondo dopoguerra in poi: il c.d. *federalizing process*.

I radicali cambiamenti prodotti dai fenomeni del nostro tempo già ricordati hanno portato a trasformazioni mondiali e, conseguentemente, a problemi e problematiche globali, che oltrepassano le frontiere nazionali e mettono in difficoltà gli Stati, 'troppo piccoli', ma allo stesso tempo 'troppo grandi' per risolvere sfide e problemi derivanti da un siffatto ordine composto e multilivello. Da qui sorge l'implicita necessità di "istituzionalizzare l'umanità, cioè, avanzare verso la progressiva instaurazione di un ideale di convivenza universale"². L'unica via percorribile per raggiungere questo obiettivo sarebbe il federalismo: "il principale modello da seguire nell'imminente processo di costruzione della *politeia mondiale* [...], l'unico modello di organizzazione politica delle società e dei territori capace di rendere compatibili e garantire le distinte identità locali, nazionali ed internazionali in armonia con le esigenze dell'interdipendenza, dell'integrazione e della globalizzazione"³.

Il processo di federalizzazione/decentralizzazione/devoluzione, effettivamente, prende piede come un'ondata dirompente all'interno degli ordinamenti europei e, in quella che è la 'politeia globale' e composta, non può non diffondersi su distinti livelli: uno esterno e l'altro interno. In questo senso, rispettivamente, da un lato gli Stati si 'federalizzano' (non

² Rojo Salgado A., "Globalización, Integración mundial y Federalismo", in *Revista de Estudios Políticos*, n. 109/2000, p. 34 (corsivo originale, traduzione mia).

³ Così Rojo Salgado A., "Globalización, Integración mundial y Federalismo", cit., p. 31 (corsivo originale, traduzione mia).

si federano, ma si ‘federalizzano’)⁴ con altri in formazioni “continentali”⁵ – e l’esempio lampante è l’Unione europea –, dall’altro, invece, sorgono e/o si rinforzano livelli di governo intermedi tra il centro e le amministrazioni locali: si registra, cioè, “l’incremento dello sviluppo dei processi di riconoscimento a livello costituzionale della garanzia delle autonomie politiche territoriali”⁶.

La forte portata del fenomeno ha, di conseguenza, coinciso con un ritrovato interesse scientifico che ha in qualche modo segnato una nuova e rinnovata ‘tappa’ nello studio e nell’approccio del federalismo e della sua teoria.

Le classiche concettualizzazioni che si sono consolidate nel tempo – partendo da Montesquieu⁷ e poi Proudhon⁸ – per citare i più autorevoli tra i primissimi, si sono evolute in una ‘metamorfosi’ innovativa negli ultimi decenni⁹, che ha inquadrato il federalismo in uno schema molto diverso, flessibile e ‘caratterizzabile’.

⁴Non è certo questo il caso di addentrarci nel dibattito sull’organizzazione (presente e/o futura) dell’Europa federale. Sul tema si rimanda, tra tutti, a: Rossi E., Spinelli A., *Manifesto per l’Europa libera e unita* (“Manifesto di Ventotene”), Roma, 1943; Von Bogdandy A., “The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty”, in *Columbia Journal of European Law*, n. 6/2000; Beaud O., “La souveraineté de l’Etat, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht”, in *Revue Française de Droit Administratif*, n. 6/1993; Holzinger K., Knill C., “A Constitution for the European Federation: A Steady Development of Existing Achievements”, in *Jean Monnet Programme*, Paper n. 7/2000; Sidjanski D., *Per un federalismo europeo: una prospettiva inedita sull’Unione europea*, Milano, 2002; Venece A., *L’Europa possibile: il pensiero e l’azione di Altiero Spinelli*, Roma, 2010; D’Atena A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008; Bognetti G., “Lo speciale federalismo dell’Unione europea”, in Petroni A.M. (a cura di), *Verso la Costituzione europea. Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna, 2001. Un’interessante analisi sui punti di (dis)incontro tra il “processo federale europeo” e quello nordamericano – l’essenza ‘pura’ del federalismo – è proposta da D’Ignazio G., “Il “processo federale europeo”: un confronto con il federalismo degli Stati Uniti d’America”, in Gambino S., *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006.

⁵ Così Ruiperez Alamillo J., *La Constitución del Estado de las autonomías*, Madrid, 2003, p. 349. Commenta l’Autore: “Dado el desarrollo político, social y, de manera substancial, económico de la sociedad actual, obvio es que el viejo Estado nacional resulta claramente insuficiente para atender las nuevas, y cada vez superiores, demandas de los individuos. De esta suerte, se hace imprescindible el ampliar los espacios de actuación a unos ámbitos geográficos mucho más extensos que los que proporcionan las actuales estructuras estatales”.

⁶Così De Vergottini G., “Devoluzioni e transizioni costituzionali: annotazioni comparative”, in Torre A. (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari*, Torino, 2007, p. 4.

⁷Cfr. Montesquieu C.L., *Lo spirito delle leggi*, Milano, 1989

⁸Proudhon P.J., *Du principe fédératif*, Parigi, 1921.

⁹Per una ‘carrellata’ sui più importanti nomi e pensieri susseguiti nella storia della teoria sul federalismo cfr. Lépine F., “A Journey thug the History of Federalism. Is Multilevel Governance a Form of Federalism?”, in *L’Europe en formation*, n. 363/2012.

Da Friedrich in poi, effettivamente, il federalismo ha assunto una connotazione prettamente dinamica, in quanto ‘processo’¹⁰: un processo, un fenomeno, fin troppo mobile e ‘cangiante’ per essere ‘cristallizzato’ nelle rigide e classiche categorie dello Stato federale tradizionalmente inteso¹¹, cosicché, “con el vigoroso soplo de su empirismo”, questa dottrina è come se avesse voluto “despertar al jurista de un largo y profundo sueño dogmático”¹². La rigida equidistanza e la ‘estraneità’ tra l’organizzazione unitaria, quella federale e quella confederale ha costituito, infatti, – secondo Friedrich – “l’errore dei giuristi”¹³, strettamente ancorati all’idea della sovranità come sostegno concettuale per il federalismo¹⁴.

¹⁰Cfr. Friedrich C., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968, ma anche ID., “Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals”, in Mc Mahon (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, New York, 1955; ID., *El hombre y el Gobierno. Una teoría de la política*, Madrid, 1968.

¹¹Per un’analisi attenta sulle teorie giuridiche ‘statiche’ e ‘dinamiche’ dello Stato federale cfr., tra gli altri, Volpi M., “Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto”, in Rolla G. (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali*, Torino, 1995.

¹²In questi termini La Pergola A., “El «empirismo» en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Carl Friedrich”, in *Revista de estudios políticos*, n. 188/1973, p. 26. In lingua italiana, cfr. La Pergola A., “L’«empirismo» nello studio dei sistemi federali: a proposito di una teoria di Carl Friedrich”, in ID., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie «garantite»*, Padova, 1987.

¹³Così La Pergola A., “El «empirismo» en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Carl Friedrich”, cit., p. 25 (traduzione mia). Sottolinea l’Autore, magistralmente argomentando la teoria del Friedrich: “El error de los juristas habría consistido en considerar el concepto de Estado como punto central de toda la problemática sobre el federalismo, discriminando con un claro corte conceptual las formaciones estatales de las que no lo son”. Ancora: “Trabajando con el único sostén conceptual de la dicotomía *Bundesstaat-Staatenbund* el jurista ha terminado por reducir toda la compleja perspectiva que ofrece nuestro problema al punto de vista según el cual el federalismo no puede constituir otra cosa sino un modo de ser; una forma de Estado. Así el jurista verá el federalismo como «Estado» y no como «proceso» (p. 25).

¹⁴Per Friedrich rappresenta uno *step* fondamentale rimuovere il concetto di sovranità per carpire al meglio l’essenza del federalismo. Egli considera il suo innovativo e dinamico approccio come “the beginning of the end of the traditional juristic notions, preoccupied with problems of sovereignty, of the distribution of competencies, and of the structure of the institutions”. “No sovereign can exist in federal system; autonomy and sovereignty exclude each other in such a political order [...] The idea of a compact is inherent in federalism, and the ‘constituent power’, which makes the compact, takes the place of the sovereignty”. Si veda Friedrich C., *Trends of Federalism*, cit., pp. 6-8. Netta, a questo proposito, anche la posizione di Ramos Recalde J., “Constitución y Autonomías”, in Chust M. (ed.), *Federalismo y cuestión federal en España*, Jaume, 2004, per il quale “la soberanía se desmenuza y la diferencia entre orden internacional, confederación, federación y Estado descentralizado se convierte en meramente cuantitativa. Lo que ha ocurrido no es que el concepto histórico y político de la federación haya perdido sentido, sino que es que el concepto de soberanía lo ha perdido, tanto desde el punto de vista jurídico como político” (p. 268). Soprattutto sul tema della sovranità verte l’acutissima analisi critica del La Pergola in relazione alla teoria del *federalizing process* nel momento in cui questa propone di sostituire la nozione di Stato sovrano con quella di ‘comunità autonoma’, anche se – come sottolinea lo studioso italiano – tra i due soggetti “può esistere una stretta «parentela strutturale»”. Si veda La Pergola A., “El «empirismo» en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Carl Friedrich”, cit., p. 30 (traduzione mia).

Condivisibile o meno¹⁵, la teoria del federalismo come ‘processo’, come già si accennava, ha avuto comunque il merito di ampliare l’orizzonte scientifico su un fenomeno, quello della decentralizzazione, che in qualche modo segnava una cesura, “una inversione di rotta” di quella che tradizionalmente nell’epoca liberale era stata una “rincorsa alla centralizzazione”¹⁶.

Ci si sofferma, così, a ragionare sul ‘nuovo’ federalismo: quella “tendenza, presente come fenomeno abbastanza diffuso nella storia moderna, a organizzare ordinamenti politico-giuridici ripartendo i poteri di comando tipici della stato tra enti politici distinti – un apparato di governo centrale e una pluralità di apparati di governo periferici, l’uno e gli altri sovrapposti allo strato delle semplici autorità amministrative municipali o locali”¹⁷. È quel fenomeno ‘cangiante’ – come già si diceva – che si radica e si adatta alle caratteristiche tipiche di ogni ordinamento che ‘travolge’ e ‘stravolge’, difficile da concettualizzare¹⁸ e che – forse proprio per questa essenza mutevole e ‘sfuggente’ – non si accontenta, non più, della declinazione al singolare. Il federalismo, allora, è “un fenómeno plural y [...] el parecido entre varios de los Estados que se incluyen o se han incluido dentro de ese mundo es, o era, pura coincidencia”¹⁹.

Questa connotazione ‘variabile’ comporta in qualche modo l’entrata in crisi della “passione classificatoria”²⁰ della disciplina delle categorie concettuali – “che, sebbene costituiscano il mezzo necessario di ogni attività di elaborazione cognitiva [...]”

¹⁵Si segnala lo scetticismo di alcuni sulla teoria del *federalizing process* in quanto teoria dinamica per il fatto che “se viene a mancare il punto di riferimento dell’ordinamento statale, o, comunque, se la sua definizione si attenua in modo significativo, lo studio del federalismo finisce per stemperarsi nell’analisi dei rapporti tra ordinamenti sempre meno istituzionalizzati, perdendo così la sua incisività giuridica”. In questi termini Comba M., *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il «judicial federalism» negli Stati Uniti*, Napoli, 1996, p. 37.

¹⁶Così Bognetti G., *Federalismo, ad vocem*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1999, p. 280.

¹⁷Bognetti G., *Federalismo*, cit., p.5.

¹⁸Cfr. Lépine F., “A Journey thug the History of Federalism. Is Multilevel Governance a Form of Federalism?”, cit. “Actually, the federalist idea seems difficult to conceptualise, as it is not an object clearly identified. A federalist arrangement is very often a complex political construct, as the result of an attempt to find a solution between antagonist concept, such as ‘unity vs. diversity’, ‘independence vs. dependency’, ‘coordination vs. subordination’... ” (p. 26).

¹⁹In questo senso Blanco Valdés R., *Los rostros del federalismo*, Madrid, 2012, p. 12. Sostiene l’Autore: “De norte a sur y de este a oeste, la materialización del federalismo resulta, por eso, de una densidad histórica y política que no cabe poner en discusión. Aunque, ni decir tiene, no conviene confundir. Y confundir, y no otra cosa, es lo que se hace cuando se afirma, sin matices, que todas esas realidades federales son parejas por el hecho de que puedan aglutinarse, parcialmente, bajo un rótulo común. Pues la pura verdad es que, desde muchos y muy importantes punto de vista, no lo son” (p. 11).

²⁰Così Bognetti G., *Federalismo, ad vocem*, cit., p. 286.

presuppongono pur sempre il ricorso ad operazioni di carattere selettivo, finalizzate all'individuazione di elementi ritenuti rilevanti e costanti ma, in ogni caso, necessariamente parziali a fronte di una fenomenologia empirica infinitamente più complessa"²¹ –. La teoria delle forme di Stato viene, così, riconvertita ad una “funzione (ri-)conoscitiva”²², “essenziale per cogliere quell'elemento o quegli elementi che danno unità e individualità ad un fenomeno complesso che si svolge nel tempo e nello spazio”²³. Ed è proprio nel tempo e nello spazio che si sono dipanate le ‘migrazioni’ di molti ordinamenti da esperienze istituzionali centraliste ad assetti decentrati – se non federali, si ‘federalizza(n)ti’ – dando vita a forme di Stato nuove ed intermedie rispetto alla dicotomia classica tra Stato unitario e Stato federale²⁴ che Friedrich tanto criticava. Conseguentemente, l'originalità di queste nuove forme, la loro peculiarità e specificità, hanno fomentato una nutrita “babele semantica”²⁵ nell'intento di ‘battezzarle’ sotto un nuovo nome.

La discrasia consiste nel motivo per cui “*al «nome» (Stato federale) non corrisponde la «cosa» (il federalismo) e, soprattutto, la «cosa» (il federalismo) può esistere anche senza il «nome» (Stato federale): o, se si vuole, modelli federali di governo possono essere adottati anche in paesi che non si dichiarano federali*”²⁶ – di cui la Spagna costituisce

²¹ Così Pierini A., *Federalismo e Welfare State nell'esperienza giuridica degli Stati Uniti. Evoluzione e tensioni di un modello neo-liberale di assistenza sociale*, Torino, 2003, p.12.

²²Palermo F., “La teoria delle forme di Stato e la sua verifica comparata. Quale attualità per il Diritto Costituzionale dell'Unione europea?”, in Toniatti R., Palermo F. (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Trento, 2004, p. 17.

²³Rescigno G.U., *Forme di stato e forme di governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989, p. 7. Scrive Palermo, riprendendo il lavoro di Rescigno: “l'individuazione di una forma di Stato pretende di descrivere un fenomeno, ma il fenomeno è per sua natura sfuggente a possibili fotografie che ne colgono le caratteristiche in un dato momento, la classificazione/descrizione non può che individuare necessariamente un aspetto parziale in un dato tempo e in un dato spazio”. Si veda Palermo F., “La teoria delle forme di Stato e la sua verifica comparata. Quale attualità per il Diritto Costituzionale dell'Unione europea?”, cit., p.18.

²⁴Cfr. Caravita B. “Federalismo, federalismi, Stato federale”, cit.

²⁵Reposo A., “Tecniche costituzionali del federalismo: modelli recenti”, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 131/2001, p. 21. Tuttavia, segnala Reposo, “l'abbandono delle sistemazioni classiche, poste in crisi dalle realtà istituzionali emergenti, non sembra compensato dall'apprestamento di un apparato dottrinale sostitutivo, dotato di una sufficiente coerenza logica”. Cfr, inoltre, Davis S.R., *The federal principle: a journey through time in questo fa meaning*, Berkeley, 1978.

²⁶In questi termini Caravita B. “Federalismo, federalismi, Stato federale”, cit., p. 18.

l'esempio lampante, come vedremo –. Così le cose, dunque, “il principio federale può trovare gradi di attuazione anche prima o in assenza della federazione”²⁷.

Rottasi, dunque, la classica dicotomia ‘Stato unitario vs. Stato federale’, si crea una sorta di ‘continuum’, uno spettro, nel quale i modelli tradizionali si pongono come i due estremi del filo immaginario, di questa ‘linea’ sulla quale si distribuiscono i ‘nuovi’ sistemi istituzionali in maniera fluida in relazione al grado di decentramento – quindi, di federalismo –²⁸. Così concepito, “lo studio, sia esso diacronico o sincronico, dei modelli comparati di Stato dimostra, in ogni caso, che i poli estremi [...] sono poche volte frequenti, mentre sono abbondanti le posizioni intermedie occupate per le varie forme di federalismo e regionalismo”²⁹.

Il ‘processo’ del federalismo, dunque, è riuscito a trovare una collocazione ed un percorso autonomo dagli schemi ‘classici’, rilevando la sua “natura elastica e versatile, trovando espressione in una molteplicità di forme e gradi, dentro e fuori le federazioni”, che continuano “a rappresentare la piena espressione del federalismo sul piano costituzionale”, ma senza essere “l’unica *species* in cui il principio federale può trovare attuazione”³⁰. Si tratta, finalmente, di un ‘movimento’ sulla linea del ‘continuum’ che non termina in soluzioni definitive e cristallizzate, allora, ma si mantiene ‘in equilibrio’ a seconda e in relazione degli interessi e delle caratteristiche delle identità coinvolte³¹.

Ma, come vi si è arrivati a tutto ciò? Quali sono state le variabili che hanno fomentato un così ‘portentoso’ processo di decentralizzazione?

Alcuni sostengono la centralità della congiuntura del passaggio dall’epoca liberale a quella sociale. In effetti, l’affermazione dei diritti sociali ha reso innegabile la petizione da parte delle popolazioni di un intervento attivo ed efficace delle istituzioni statali per la loro fruizione collettiva, scardinando, così, il principio della ‘astensione’ statale nelle libertà di mercato – imperativo fondamentale della logica liberale –. È innegabile, dunque, che esiste

²⁷Baldi B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2003, p.117 ss. Sostiene l’Autrice, riprendendo le teorie di Elazar, che “il federalismo, a differenza della federazione, non indica uno specifico insieme di istituzioni, ma va ricercato nella «istituzionalizzazione di una particolare relazione fra i livelli di governo»”.

²⁸Baldi B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, cit., p. XI.

²⁹Si veda Ferrari G.F., “Federalismo, regionalismo y descentralización del poder: una perspectiva comparada”, in *Anuario da Facultad de Dreito da Universidade da Coruña*, n. 10/2006, pp. 363-364. D’obbligo è, inoltre, il rimando a Elazar D., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987.

³⁰Baldi B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, cit., p. XII.

³¹Cfr. Ventura S., *Il Federalismo*, Bologna, 2002.

un vincolo stretto di connessione tra l'introduzione dello Stato del benessere ed i processi di trasformazione dei sistemi federali; si tratta di una "tensione dialettica tra un modello di Stato sociale affermatosi per tutelare istanze e principi di uguaglianza sostanziale [...], ed una forma di organizzazione dello Stato che vede nel federalismo lo strumento per tutelare, attraverso la divisione verticale dei poteri, l'autonomia, e quindi anche la diversità delle comunità politiche costitutive della federazione"³².

È così che si passa, quindi, da un classico assetto duale – quello originariamente 'propagandato' nei *pamphlets* di Hamilton e Madison³³ – ad uno cooperativo, e cioè ad un potenziamento democratico dell'assetto territoriale ed un conseguente rafforzamento delle autorità regionali, che godono del vantaggio di situarsi più prossimamente ai cittadini ed alle loro necessità³⁴. Ciò che cambia, fondamentale, è il meccanismo e la dimensione delle relazioni tra i poteri di un ordinamento – focus di questo lavoro, sul quale si ritornerà in maniera più specifica più avanti –. Si passa da un sistema 'rigidamente' suddiviso in 'strati', equidistanti e paralleli, che non hanno punti di incontro – la c.d. 'layer cake'³⁵ –, ad un sistema più cooperativo, come si diceva, in cui gli 'strati' della torta immaginaria si 'amalgamano' in maniera collaborativa ed eterogenea in un mix di competenze e funzioni – la c.d. 'marble cake' –³⁶.

Se queste le ragioni, le congiuntura storico-sociali, allora "¿Por qué el federalismo?"³⁷. probabilmente perché per un verso il federalismo produce l'effetto di "juntar, unir, en un único Estado originalmente separado, entidades políticas que quiete reservarse ciertos poderes como condición para unirse a un Estado más amplio"; per altri versi, invece, "la otra función consiste en mantener unidos dentro de los límites de un Estado a quienes de

³²In questi termini Pierini A., *Federalismo e Welfare State nell'esperienza giuridica degli Stati Uniti*, cit., p.29.

³³Hamilton J.J., Madison J., *The Federalist*, trad. it. D'Addio M., Negri G. (a cura di), Bologna, 1997.

³⁴Cfr. Bognetti, *Il Federalismo*, cit.

³⁵Cfr. tra tutti, Grodzins M., "The Federal System", in President's Commission on National Goals, *Goals for Americans*, New Jersey, 1960; Wheare K., *Federalism*, New York, 1953.

³⁶Cfr., fra tutti: Grodzins M., *The American System. A New View of Government in the United States*, Chicago, 1966; Wright D.S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, 1988; Elazar D.J., "Cooperative Federalism", in Kenyon D.A., Kincaid J. (eds.), *Competition Among States and Local Government. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC, 1991. Il contest di riferimento [sicuramente l'ordinamento federale nordamericano. Dal *New Deal* in poi si apre la fase del c.d. *New Federalism*, in cui si assiste ad un progressivo trasferimento di funzioni verso il basso, verso gli Stati federati. Cfr. Colan T., *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Regan*, Washington, 1988.

³⁷Quesito postosi da Linz J.J., "Democracia, multinacionalismo, federalismo", in *Revista de Estudios Políticos*, n. 1/1999, p. 13 (corsivo originale).

otra forma cuestionarían su legitimidad, quienes pueden sentirse oprimidos por el Estado si sus intereses diferenciales no están organizados por una autonomía protegida constitucionalmente y que podrían incluso amenazar con separarse del Estado para proteger mejor esos intereses”³⁸.

Storicamente, il federalismo, la via federale, ha rappresentato la scelta, il canale, la risposta ad un impellente bisogno di unità. In questo modo, territori distinti hanno accordato una messa in comune di sovranità e di risorse per garantire ed aumentare la sicurezza collettiva e per raggiungere diversi obiettivi condivisi, rendendo viva l’idea per cui *foedus*, in latino, significa patto. E’ questo il caso, tra tutti, degli Stati Uniti d’America, ma anche della Germania dopo gli scempi della seconda Guerra Mondiale. Si tratta del vettore del *Coming-Together*³⁹, la via ‘naturale’, originaria, del federalismo, ma non di certo l’unica⁴⁰.

Di vettorialità contraria è il c.d. federalismo ‘disaggregativo’: un fenomeno piuttosto ‘nuovo’, adatto “a dare risposta a Stati caratterizzati da corpi sociali assai compositi, connotati da forti tensioni separatiste”⁴¹. In questa categoria – *Holding-Together* – rientrano quelle realtà multiculturali in cui il federalismo sembra essere la *best way* per mantenere l’unità, scongiurando, così, la dissoluzione dello Stato e trasferendo potere e competenze verso i territori che esercitano spinte centrifughe⁴² – in Europa gli esempi più netti sono senz’altro Spagna e Belgio –. Ciò nonostante, “la principale caratteristica degli ordinamenti giuridici costituzionali è portare alla luce diversi propositi: l’intenzione non è realmente promuovere la «dissociazione», bensì la «autonomia», la differenziazione ed il

³⁸ Linz J.J., “Democracia, multinacionalismo, federalismo”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 1/1999, p. 13.

³⁹ Così Stepan A., “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, in *Journal of Democracy*, n.4/1999, p. 20.

⁴⁰ Come, invece, sostiene Riker H., “Federalism”, in Greenstein F., Polsby N.W. (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, 1975. Si veda anche Id., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964.

⁴¹ Mastromarino A., *Il federalismo disaggregativo*, Milano, 2010, p. 107.

⁴² Cfr. Stepan A., *Arguing Comparative Politics*, Oxford, 2001; Ventura S., *Da Stato Unitario a Stato Federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, 2008; Stepan A., “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, cit., per il quale “Federal states are also associated with large populations, extensive territories, and democracies with territorially based linguistic fragmentation. In fact, every single longstanding democracy in a territorial based multilingual and multinational polity is a federal state. Although there are many multinational polities in the world, few of them are democracies. Those multinational democracies that do exist, however (Switzerland, Canada, Belgium, Spain and India), are *all* federals” (p. 19). Sul nesso tra federalismo e democrazia si veda, inoltre, Hesse K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1984.

rialzamento dell'uniformità (politica, istituzionale, economica, legale)"⁴³. In questi casi, in effetti, l'opzione federale sembra la più idonea a realizzare e garantire il principio della "multiciplidad en la unidad"⁴⁴.

Vedremo, nel corso di questo lavoro, come l'ordinamento spagnolo rispecchi in pieno i criteri di questa categoria, anche se non con poche contraddizioni e sfumature.

2. 'Dimensioni' e 'propensioni' della scomposizione del potere in un contesto composto.

Fissate, dunque, quelle che sono le cornici concettuali e teoriche del federalismo, specialmente nel suo aspetto dinamico in quanto processo, è bene concentrarsi anche su quelle che sono le dimensioni in cui questo fenomeno opera. Il riferimento è al contesto composto e multilivello di cui si ragionava nel capitolo precedente. In uno 'schema' in cui partecipano (principalmente) tre 'strati' di governo – europeo, statale, regionale –, la c.d. *multi-level governance*⁴⁵ si muove all'interno di un sistema di *multi-level constitutionalism*⁴⁶, in cui il potere si articola mediante forme composte e complementari in una dimensione verticale.

⁴³Così Rolla G., "El desarrollo del regionalismo asimétrico y el principio de autonomía en los nuevos sistemas constitucionales: un acercamiento comparativo", in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 8/2007, p. 246. Si veda anche Id., "L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi", in Groppi T., *Principio di autonomia e forma di Stato*, Torino, 1998.

⁴⁴Così Maldonado Sima B., "Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo", in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 75/1992, p. 812. Si veda, inoltre, Ferrando Badía J., "El federalismo", in *Revista de Estudios Políticos*, n. 206-207/1976. Si veda anche Lijphart A., "Constitutional Design for Divided Societies", in *Journal of Democracy*, n. 2 /2004.

⁴⁵Cfr. Larat F., "Le Regioni nel sistema di *multilevel governance*. Adattare e trasformare la *governance* e le sue sfide", in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2004.

⁴⁶La fortunata espressione è da ricondurre a Pernice I., "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?", in *Common Market Law Review*, n. 36 /1999. Si vedano anche: "Constitutional law implications for a State participating in a process of regional integration. German Constitution and 'Multilevel Constitutionalism'", in Riedel E. (ed.), *German Reports on Public Law*, Baden-Baden, 1998; Id., "Multilevel constitutionalism in the European Union", in *European Law Review*, n. 27 /2002; Id., "The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action", in *Columbia Journal of European Law*, n. 15 /2009. L'idea del '*Multilevel Constitutionalism*' corrisponde, secondo il Pernice, ad un processo dinamico di *constitution-making* per ciò che riguarda l'integrazione europea. Secondo l'Autore, non è rilevante chiedersi se l'Ue abbia bisogno di una Costituzione, perché già poggia su una *Multilevel Constitution*, composta dalle Costituzioni degli Stati membri e da un corpo costituzionale complementare che è quello dei Trattati. L'Unione europea, dunque, viene inquadrata come un "divided power system", nel quale ogni livello di governo riflette le diverse identità politiche, corrispondendo ognuno ad un distinto livello di società. Ogni 'livello' ha una legittimità originaria in quanto democraticamente fondato sulla volontà generale dei cittadini sui quali agiscono le proprie politiche, e perché ogni livello ha giurisdizione diretta sui cittadini dai quali deriva la sua legittimazione (Pernice, 1999, p. 5 ss.). A questo proposito risulta interessante la lettura di Della Cananea G., "Is European Constitutionalism Really 'Multilevel'?", in *Heidelberg Journal of International Law*, n. 70/2010.

Non è del tutto semplice schematizzare le connessioni tra i tre ‘piani’ ordinamentali in questione, in quanto sistemi non solo “reciprocamente autonomi”, ma “tra loro coordinati e comunicanti”⁴⁷; bisogna sempre più far ricorso ad un “concetto di una pluralità di identità, livelli governativi, sfere giuridiche, legittimità, sovranità e costituzioni”, per carpire a fondo l’essenza di “un diritto costituzionale europeo ‘fondato’ su e ‘fondante’ la diversità e non l’omogeneità”⁴⁸.

Se su di una macchia di colore fresco, circolare, dai profili ben delineati, di un’intensa tinta rosso vermiglio, si soffia vigorosamente, si otterrà che l’intensità del colore si stempera trasferendosi in altri punti del foglio, distanti ma pur sempre legati alla fonte di colore che li ha originati. Con un po’ di estro e fantasia, questo è quello che in linea di massima è successo allo Stato, ‘colpito’ al cuore dal ‘soffio’ del cambiamento che ha ‘stemperato’ il suo potere verso altri punti del foglio/ordinamento composto, mediante il trasferimento di competenze e funzioni tradizionalmente sue verso le istituzioni europee ed i livelli sub-statali che lo compongono. Tuttavia, la c.d. *sandwich thesis*, per la quale lo Stato ‘abdicava’ o veniva spodestato del suo potere a favore dei ‘nuovi’ livelli complementari⁴⁹, non sembra aver trovato riscontro nella realtà, per la forza ed il protagonismo che gli Stati ancora conservano e difendono⁵⁰, ponendosi come fulcro del sistema multilivello e fungendo – tramite l’istituto del Governo – il più delle volte a ‘filtro’ tra i rapporti e le connessioni tra livello regionale e livello europeo⁵¹.

Inoltre, il processo di ‘decentramento territoriale’ e quello di ‘accentramento sovranazionale’ risultano essere uniti da un processo di causa-effetto che ne vincola e

⁴⁷Così Corte Costituzionale, sent. n. 389/1989. Sul punto cfr. Onida V., “Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario”, in *Le Regioni*, n. 1/1991.

⁴⁸Russo A.M., *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, 2010, p. 47.

⁴⁹Secondo tale tesi la forza delle autonomie regionali, da una parte, e l’affermazione delle istituzioni europee, dall’altra, determinerebbero la “fine dello Stato”, con competizione diretta per le risorse tra i livelli sub-statali. Cfr. G.F., “Federalismo, regionalismo y descentralización del poder: una perspectiva comparanda”, cit., p. 369-370.

⁵⁰Cfr. Ferrajoli L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, Roma-Bari, 2007.

⁵¹“I Governi si sono dimostrati più resistenti alla globalizzazione di quanto si pensasse. Si può anche pensare che la UE è servita appunto a questo. Hanno sacrificato quanto necessario però, in qualche modo, hanno mantenuto il controllo attraverso il Consiglio dei ministri. Sono i Governi a decidere riguardo all’accesso delle Regioni agli strumenti che offre l’Europa. Sono essi che, davanti al Tribunale di Giustizia, hanno la responsabilità di applicare la normativa europea; sono i Governi che possono autorizzare oppure no la partecipazione nel Consiglio dei ministri, dove possono anche permettere che un rappresentante a livello regionale voti per conto dello Stato membro. E sono sempre i Governi che decidono chi li rappresenta a livello sub-statale nel Comitato delle Regioni”. Così Nagel K.J., “L’intervento delle Regioni nella politica europea. Un’analisi comparata”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2004, p. 71-72. Cfr., inoltre, Jones B., Keating M. (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, 1995.

rafforza la complementarità in un equilibrio di forte “attrazione”⁵² reciproca, sul quale ritorneremo.

Ad ogni modo, si innesca un meccanismo di interdipendenze ed osmosi tale per cui vengono a mescolarsi e convivere concetti come ‘regionalizzazione’, ‘europeizzazione’, ‘integrazione’, ‘partecipazione ascendente’, ‘attuazione in fase discendente’, ‘sussidiarietà’.

Andiamo per ordine.

2.1. Regionalismo (asimmetrico) ...

Negli ultimi tempi si è assistito ad una ‘scelta decentralizzatrice’ nella maggior parte degli ordinamenti dei Paesi membri dell’Unione europea, omogeneamente accomunanti da “una variada multiplicidad de experiencias favorables a reconocer la autonomía constitucional de las comunidades territoriales”⁵³.

Come già si sottolineava in apertura, infatti, gli ultimi decenni hanno fatto da scenario allo sviluppo del c.d. ‘principio regionale’ e, di conseguenza, alla valorizzazione dell’autonomia, mettendo in atto un processo diffuso di riforme costituzionali ‘adeguatrici’⁵⁴ ed includenti del nuovo contesto appena qui descritto, nella sua doppia dimensione, sub-statale ed europea⁵⁵. Il ‘processo’ del federalismo nella ‘Costituzione come processo’⁵⁶, permeabile a nuovi interessi dell’imprevedibile corso della storia.

⁵²D’Ignazio G., “Integrazione europea e tendenze asimmetriche del ‘neoregionalismo’ in Italia”, in D’Ignazio G. (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007, p.3.

⁵³Così Rolla G., “Características del regionalismo en los sistemas constitucionales a varios niveles. Una aproximación de derecho comparado”, in *Revista general de derecho comparado*, n. 47/2009, p.1. Cfr. Anche Violini L., “Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo”, in Scudiero M. (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002, McKay D., *Designign Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford, 2001, Aparicio M.A., *La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política*, Barcelona, 1999.

⁵⁴Secondo D’Ignazio G., “Integrazione europea e tendenze asimmetriche del ‘neoregionalismo’ in Italia”, cit., “tali riforme costituzionali possono essere considerate come un tentativo di adeguare i nuovi modelli regionali alle ‘sfide’ dettate dalla integrazione europea, che dà vita ad un sistema di *multilevel constitutionalism* nel quale avviene una più stretta integrazione degli ordinamenti giuridici ma anche un rafforzamento delle diversità presenti negli stessi ordinamenti” (pp. 3-4). Cfr. anche Id., “Asimmetrie regionali in Italia tra revisione costituzionale e ‘decostituzionalizzazione’”, in . Gambino S., D’Ignazio G. (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 2007.

⁵⁵Cfr. Gambino S., D’Ignazio G. (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, cit. Si veda, inoltre, Pérez Calvo A., “Le trasformazioni strutturali dello Stato-nazione nell’Europa comunitaria”, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1999. Secondo Russo A.M., “Revisioni costituzionali e ‘costituzionalismo regionale’:Unione europea, Stati e Regioni in una prospettiva di *Multilevel Constitutionalism* (uno sguardo privilegiato allo Stato autonomico spagnolo)”, in Gambino S., D’Ignazio G. (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, cit., “I processi di revisione costituzionale, ‘costante’ dei sistemi giuridici

Questa tendenza è andata, così, alimentando l'integrazione regionale mediante un graduale processo di trasferimento di "lealtà, aspettative e potere nel decision making politico", nonché "sovranità verso un nuovo centro"⁵⁷, creando una capacità di azione regionale autonoma, in grado di promuovere questo particolare livello territoriale – un 'cuscinetto' tra le istituzioni locali e quelle centrali – mediante l'attivazione e l'incentivo del tessuto economico e produttivo, nonché sociale e culturale.

Ma, perché tanto bisogno di autonomia?

Innanzitutto, il livello regionale – ed i poteri locali in generale – sembra essere quello più adeguato per sopperire alla "solitudine del cittadino globale", il suo "senso di "insicurezza" e di pericolo provocati dall'agire in una "società-mondo"", rappresentando così "un importante "riferimento" e "certezza""⁵⁸, avvicinando sempre più "la domanda sociale alle autorità che poi sono chiamate a soddisfarla, in ossequio ad un insopprimibile principio di sussidiarietà"⁵⁹, incoraggiando, di conseguenza, "l'invenzione di [queste] nuove forme di spazio"⁶⁰ territoriali. In questo modo si vedono ampliate le possibilità e le modalità di partecipazione democratica, nonché aumentati ed allargati i contesti decisionali, fertilizzando lo spazio e le opportunità per la creazione e l'esecuzione normativa⁶¹.

europei attualmente interessati da una fase di trasformazione, rappresentano lo strumento concreto di rinnovamento e 'aggiornamento' dei sistemi costituzionali e, in particolare, un congegno deputato alla 'cristallizzazione' di mutamenti strutturali e assiologici nel documento costituzionale" (p. 813). Sul 'dilemma' tra stabilità e flessibilità per le costituzioni federali cfr., fra tutti, Kemmerzel J., "Patterns of constitutional reform concerning federal structure", in *Cuadernos Giménez Abad*, n. 1/2011.

⁵⁶Cfr. Spadaro A., "Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità", in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1998.

⁵⁷Dosenrode S., "Federalism Theory and Neo-Functionalism: Elements for an analytical framework", in *Perspectives on Federalism*, n. 3/2010, p. 4 (testo disponibile anche alla pagina www.on-federalism.eu).

⁵⁸In questi termini Chieffi L., "La dimensione statale tra integrazione europea e disarticolazione del sistema delle autonomie", in Chieffi L. (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 16. L'Autore spiega come "tanto più le scelte fondamentali per ciascuna collettività di individui sfuggono alla decisione sovrana dello Stato, per collocarsi ad un livello gerarchicamente superiore, quanto più tenderà a rafforzarsi il ruolo degli enti locali che ricondurrà quelle stesse scelte ad uno stadio, ritenuto prossimo alle questioni concrete della vita quotidiana" (p. 16).

⁵⁹Scott J., *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2001, p. 193. Cfr., inoltre, Rinella A., Coen L., Scarciglia R., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova 1999 e Poggi A., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

⁶⁰Così Keating M., "The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe", in *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15 /1997, p. 386.

⁶¹Cfr. Kotzur M., "Federalismo, Regionalismo y Descentralización local como principios estructurales del espacio constitucional europeo", in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, p. 51 ss.

Un altro dei motivi principali per i quali tanto si è spinto verso l'autonomia si è, in qualche modo, già anticipato prima quando si è parlato di federalismo 'per disaggregazione'. L'autonomia, infatti, è un importantissimo canale di riconoscimento delle differenze culturali che contraddistinguono l'eterogeneità di un macro territorio statale. In quest'ottica, "l'autonomia rappresenta un criterio organizzativo che favorisce la creazione di una comunità nazionale fondata sul riconoscimento delle diversità e del pluralismo culturale"⁶².

Per questi motivi e per altri più prettamente funzionali – come, ad esempio, permettere ai territori regionali di competere nell'arena comunitaria, valorizzandone le peculiarità e le potenzialità –, paradossalmente, si è verificata una tendenza 'uniforme' agli ordinamenti interessati verso la 'diversità' attraverso sistemi di decentralizzazione asimmetrica⁶³, anche in quegli ordinamenti tradizionalmente più omogenei e/o unitari⁶⁴.

Nella tautologia del federalismo 'per disaggregazione' c'è l'apparente contraddittorio connubio tra autonomia ed unità: l'una mezzo finalizzato al raggiungimento – o meglio, al mantenimento – dell'altra. Delicata 'missione', quella di "riuscire a rafforzare l'unità valorizzando le diversità"⁶⁵. Sottolineiamo 'apparente contraddittorio' perché è sostanzialmente "inesatta, distorsiva [...] la comune credenza secondo cui unità ed autonomia comporrebbero due valori in costante tensione, obbligati dunque a farsi reciproche, "bilanciate" concessioni ovvero (laddove impossibile) a dar vita ad esiti finali che vedano ora l'uno prevalere sull'altro (realisticamente, l'unità sull'autonomia), ora viceversa"⁶⁶.

In un sistema che più volte abbiamo definito composto, i diversi livelli devono comunque stabilizzarsi in un tessuto connettivo omogeneo dato dall'intersezione di unità

⁶²Così Rolla G., "Características del regionalismo en los sistemas constitucionales a varios niveles. Una aproximación de derecho comparado", cit., p. 6.

⁶³Cfr. Pernthaler P., *Lo stato federale differenziato*, Bologna, 1998, Agranoff R. (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden Baden, 1999, Antonini L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, Mastromarino A., *Il federalismodisaggregativo*, cit.

⁶⁴Cfr. Palermo F., "La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico", e Calamo Specchia M., "Le asimmetrie funzionali e istituzionali del decentramento francese e l'orbita europea: una forza gravitazionale ancora troppo debole?", entrambi in D'Ignazio G. (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, cit.

⁶⁵D'Ignazio G., "Integrazione europea e tendenze asimmetriche del 'neoregionalismo' in Italia", cit., p. 6. Il modello del regionalismo asimmetrico riuscirebbe, secondo l'Autore, a "valorizzare le differenze implicite in ogni Stato regionale, facendo risaltare quel potenziale dinamico che permette un forte attivismo delle Regioni, senza arrivare a compromettere il principio unitario".

⁶⁶Ruggeri A., "Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)", in *federalismi.it*, n. 24/2005, p. 14.

ed autonomia, dal loro riconoscimento e rispetto reciproco, come d'altronde in tempo previsto dai lungimiranti padri costituzionali italiani e spagnoli – rispettivamente, “La Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie” (art. 5 Cost.), “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran ...” (art. 2 Cost. spagnola) –.

“L’unità si costruisce dal basso”⁶⁷. Ciò significa che l’unità è un valore radicato nel territorio, nel rispetto di quest’ultimo, non nella sua oppressione bensì nella sua valorizzazione; è “*forma dell’autonomia*, che, per ciò stesso, in essa si rispecchia ed esprime”. Allo stesso tempo, l’autonomia deve essere “*forma dell’unità*, gli atti nei quali l’una prende corpo dovendo comunque tendere alla salvaguardia dell’altra”. Due facce della stessa medaglia, insomma.

E quale modo migliore, dunque, per suggellare l’armonia tra questi due principi ‘opposti e coincidenti’ se non la promozione dell’autonomia in relazione alle peculiarità caratteristiche di ciascun territorio. È così che, dunque, l’asimmetria negli ordinamenti decentralizzati passa “da fattore accessorio a elemento costitutivo”⁶⁸. Ciò vale prima di tutto in una condizione ‘originaria’, perché da un lato “lo Stato decentrato favorisce l’instaurarsi di pratiche asimmetriche frutto dell’esercizio differenziato delle competenze assegnate agli enti sub statali”, ma dall’altro non bisogna tralasciare che “esiste un tipo di asimmetria che deriva da una specialità territoriale che, pertanto, cronologicamente parlando, precede il riconoscimento di qualsivoglia facoltà autonoma, trovando solo in un secondo tempo corrispondenza a livello istituzionale e politico”⁶⁹. Ne deriva che bisogna sempre spendere un accurato ragionamento sulla relazione causa-effetto tra la c.d. asimmetria *de jure* e quella *de facto* per carpire le ragioni e i modi della differenziazione all’interno di un determinato ordinamento⁷⁰.

⁶⁷Così Ruggeri A., “Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)”, cit., p. 14, da cui procedono anche le seguenti citazioni.

⁶⁸Mastromarino A., *Il federalismo disaggregativo*, cit., p. 90. Sul punto cfr. anche Carloni E., *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004.

⁶⁹ Mastromarino A., *Il federalismo disaggregativo*, cit., p. 94.

⁷⁰Cfr. Requejo F., “Descentralizació i asimetries federals i regionals en la política comparada”, in Requejo F., Nagel K.J. (eds.), *Descentralizació, asimetries i processos de resimetrizació a Europa*, Barcelona, 2009.

Quando si rivelò l'interesse scientifico nei confronti delle relazioni tra le 'parti' della "federal relationship"⁷¹ si sostenne che la portata della simmetria o, al contrario, dell'asimmetria tra le entità federate ed il potere centrale o tra esse stesse, potesse influire sul livello di armonia o di discordia nella federazione considerata nel suo complesso e che la predominanza di elementi asimmetrici potesse addirittura 'minacciare' l'unità generale, che si vedrebbe costretta a ricorrere a misure coercitive di difesa⁷².

Dovremmo per questo considerare gli esempi di federalismo asimmetrico come una sorta di 'Giano bifronte', che "being perceived by some as a positive instrument designed to buttress and sustain federal values and structures while simultaneously inducing fears and anxieties in others who construe it very much as a dangerous threat to the stability and integrity of the state"⁷³? Certamente, non si può negare che in alcuni casi – Cecoslovacchia, Pakistan, Nigeria, tra tutti – le spinte asimmetriche abbiano provocato delle forze di senso contrario di certo non funzionali al mantenimento dell'ordine e dell'equilibrio, ma è altrettanto vero che in moltissimi altri casi – si veda il Canada, il Belgio, la Spagna –, il riconoscimento di soglie di asimmetria istituzionalizzate si è rivelato un mezzo idoneo a conciliare grandi differenze, cosa che non sarebbe stata possibile altrimenti⁷⁴.

La valorizzazione delle differenze – e, così, delle potenzialità che queste riconoscono – dei territori sub-statali, oltre a preservare l'armonia dell'unità dell'ordinamento permettono, come già si diceva prima, di consentire loro di confrontarsi, relazionarsi, cooperare e competere con gli altri territori che compongono la grande 'arena' europea. Il

⁷¹La pietra miliare nelle teorie sugli equilibri simmetrici e asimmetrici negli ordinamenti composti è senz'altro Tarlton D., "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation", in *The Journal of Politics*, n. 4/1965, p. 861. "The federal relationship, in any realistic sense, means something very much different to nearly every participant unit in the system. Among the several states in a federal union, cultural, economic, social and political factors combine to produce variations in the symbiotic connection between those states and the system" (p. 861).

⁷²"Relieving the tensions and discord often attendant upon asymmetrical systems require not further recognition of the elements of diversity and their protection in the complicated processes of ever-increasing federalization, but rather increase coordination and coercion from the centralizing authorities in the system. The implications of this kind of thinking about the federal process may entail serious skepticism regarding the feasibility of using federalism as a means of politically organizing local, regional, national, and international communities". Così Tarlton D., "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation", cit., p. 874.

⁷³Burgess M., *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Londra, 2006, p. 209.

⁷⁴Cfr. Watts R., *Comparing federal systems*, Montreal, 1999; Id., "Décentralisation asymétrique: fonctionnelle ou dysfonctionnelle", 2000, testo disponibile su lla pagina web del *Forum of Federations* www.forumfed.org.

macro-livello del mercato unico – denominatore comune del chiamato “eurosistema”⁷⁵ – diventa, così, “espacio de competencia, no ya entre *capitales*, sino entre *territorios*”⁷⁶.

Anche se per sommi capi, non si può non segnalare che una tale tendenza alla valorizzazione delle asimmetrie, tra le altre cose, segna un importante passaggio da un assetto di tipo ‘solidaristico’, tendente all’uniformità, ad un assetto nettamente più ‘competitivo’ tra i vari enti sub-statali, portando di conseguenza con sé il palesarsi – a volte – di squilibri interni relativi allo sviluppo e all’efficienza tra i territori⁷⁷.

2.2.... e regionalizzazione (europea).

Il processo di alimentazione reciproca costante tra il fenomeno decentralizzante e l’integrazione europea ha, nel tempo, fatto sì che “il coinvolgimento sempre più visibile delle Regioni a livello europeo nel ruolo di *partner* alimenta[sse] quel *fait régional* a livello europeo che, di riflesso, [ha] determina[to] la nascita di una ‘questione comunitaria’ a livello interno”⁷⁸ – attraverso, principalmente, il canale delle riforme costituzionali di cui si accennava in precedenza ed ai successivi sviluppi legislativi⁷⁹ –.

⁷⁵Guarino G., *Eurosistema: analisi e prospettive*, Milano, 2006.

⁷⁶Così De Miguel Bárcena J., “La hora del autonomismo competitivo en el marco de la globalización y el proceso de integración europea”, in García Roca J., Albertí Rovira E. (coord.), *Treinta años de Constitución*, Madrid, 2010, p. 308. Cfr., inoltre, Cassese S., *La nuova costituzione economica*, Bari, 2007.

⁷⁷Cfr. Anzon Demmig A., “Quale regionalismo differenziato?”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008. Nello stesso numero della stessa rivista si veda, inoltre, Violini L., “Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116, comma 3, Cost., (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)”.

⁷⁸Così Russo A.M., *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomo spagnolo ...*, cit., p. 31.

⁷⁹Nel caso italiano si fa riferimento alla riforma costituzionale operata mediante la L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. In particolare, il primo comma del novellato art. 117 stabilisce i vincoli ed i limiti esplicitamente riferiti, per la prima volta, alla legislazione statale e a quella regionale, includendovi, oltre al “rispetto della Costituzione”, anche i “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” e “dagli obblighi internazionali”. In questo modo si predispose un’ulteriore via di comunicazione tra l’ordinamento italiano e quello dell’Unione europea, prima della riforma canalizzato nella generale clausola d’apertura degli artt. 10 e, specialmente, 11 della Costituzione italiana. Tra le altre novità della riforma costituzionale, bisogna considerare il rinnovato ‘disegno’ che il novellato art. 117 produce per i “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni” (comma 3), e per la partecipazione di queste “alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari” e “all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea”. Il seguente sviluppo legislativo trova riscontro, principalmente, nella l.n. 131/2003 “La Loggia” (*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*) e nella l.n. 11/2005, rubricata *Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*. Cfr.: Cavaleri P., Lamarque E., *L’attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, Torino, 2004; Caravita B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; Scarciglia R., *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003; Gambino S. (coord.), *Diritto regionale e degli Enti Locali*, Milano, 2003; AA.VV., *Unione europea, Stato, Regioni. Riforme costituzionali a confronto*, Bologna, 2003; Daniele L. (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006; Groppi T., Olivetti M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; Bilancia P.,

Parlare della predisposizione di Bruxelles nei confronti del c.d. *fait regional* significa tracciare le linee – qui, sommariamente – dell’evoluzione di una progressiva e graduale apertura, passando per un crescente processo riconoscimento (reciproco).

Va da sé che quando si apre il grande sipario del progetto europeo, poco dopo la seconda Guerra Mondiale, la questione della ‘territorializzazione’ non ricopriva grande importanza nelle prerogative di pace (e, di conseguenza economiche) dei primi Paesi firmanti – Germania, Francia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi –, tutti, per altro, ordinamenti fondamentalmente unitari, ad eccezione della Germania – federale più per scelta altrui (degli Stati Uniti) che per matura consapevolezza interna –. Ma c’è di più: “Europa no sólo es mayoritariamente centralista cuando se crean las primeras experiencias que evolucionarán en lo que hoy es la Unión Europea. También cree, mayoritariamente, que el desarrollo y avance de un Estado está íntimamente vinculado a ese modelo organizativo. Las experiencias no del todo felices de los modelos federales en la Europa de posguerras, de hecho, afianzaban esta creencia”⁸⁰.

La c.d. ‘cecità’ regionale da parte delle istituzioni europee si può dire che formalmente ha sempre trovato ‘riparo’ nell’art. 6, comma 3, del TUE, e cioè nel rispetto al quale l’Unione era vincolata nei confronti dell’identità nazionale degli Stati membri in relazione alla loro struttura fondamentale politica e costituzionale.

Negli anni ’70, e in concomitanza con i processi devolutivi che stavano ormai interessando gran parte dei Paesi europei, si assiste ad un’inversione di tendenza. Lo sguardo, dapprima totalmente cieco, della (ancora) Comunità europea comincia ad andare oltre i confini nazionali con l’idea di limare gli squilibri esistenti tra le varie regioni del suo territorio. Con questo spirito – e con gli strumenti iniziali noti del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dei Piani Integrati Mediterranei (PIM)⁸¹ – si inaugura la ‘schiusa’ della ‘regionalizzazione’ europea, sebbene in un’accezione fondamentalmente

“Obblighi internazionali e vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario del nuovo disegno di legge del Governo”, in *federalismi.it*; D’Atena A., “La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione europea”, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002.

Per quanto riguarda l’ordinamento spagnolo, invece, la ‘questione comunitaria’ passa attraverso il filtro della recente ‘ondata’ di riforma degli Statuti di autonomia delle Comunità autonome. Punto sul quale si ritornerà più avanti.

⁸⁰Boix Palop A., “El hecho regional en la Europa y la España de las autonomías”, in AA.VV., *Las Comunidades autónomas y la Unión europea*, ricerca sotto la direzione di Muñoz Machado S., 2012, p. 14-15. Testo disponibile su www.academia-europea.org.

⁸¹L’istituzione del FESR avviene con regolamento del Consiglio n. 724/75 del 18 marzo 1975, mentre i PIM sono da far risalire al regolamento n. 2088/1985.

‘funzionalista’ – che non verrà mai abbandonata del tutto –, relazionata, cioè, alla fase prettamente ‘discendente’, di attuazione degli obblighi comunitari e – soprattutto nel caso del FESR– mediante meccanismi perequativi destinati agli Stati e vincolati alle politiche regionali che sempre gli Stati decidevano⁸². Tuttavia, la lungimiranza europea verso l’impulso allo sviluppo regionale ha continuato ad evolversi mediante il connubio tra politica dei Fondi Strutturali⁸³ e principio di ‘Coesione (più) economica (ch)e sociale’⁸⁴.

Il gran ‘balzo’ in avanti verso il riconoscimento regionale, però, viene segnato sicuramente dal Trattato sull’Unione europea (TUE), firmato a Maastricht nel febbraio del 1992, passando ‘finalmente’ ad un regionalismo europeo più di tipo ‘istituzionale’. Ciò grazie alle novità che questo Trattato apporta: innanzi tutto, l’istituzionalizzazione del principio di sussidiarietà⁸⁵ – frutto del compromesso dinnanzi alla ‘preoccupazione’ dimostrata da alcuni Paesi membri, convinti che l’ampliamento delle competenze comunitarie potesse supporre un’importante perdita di potere per gli Stati e per i rispettivi livelli sub-statali –⁸⁶. Le novità si susseguono con l’apertura a rappresentanti regionali (che, però, abbiano rango ministeriale) presso le istanze del Consiglio dei Ministri (art. 203 TCE) e l’istituzione del Comitato delle Regioni, organo ‘controverso’ per le sue competenze (solo) consultive, ma che, nello stesso tempo riesce per la prima volta a dettare un segnale positivo nella partecipazione diretta delle collettività territoriali al processo di

⁸²Cfr. Chiti M.P., *Casi e materiali di diritto pubblico comunitario*, Torino, 1994; Caretti P., “Sviluppo regionale”, in Chiti M.P., Greco G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997.

⁸³La grande riforma dei Fondi strutturali, l’istituzionalizzazione delle loro missioni e finalità si riconducono al regolamento n. 2052/88. In virtù di questa norma si stabilisce che i tre livelli, nelle figure della Commissione, dello Stato e delle autorità regionali (designate dallo Stato) “agiscono in qualità di partners che perseguono un obiettivo comune”.

⁸⁴Cfr. Balboni E., “Il principio della coesione economica e sociale nell’ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell’Unione” e Buzzacchi C., “Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale”, entrambi in De Siervo U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001; Manzella G.P., “La nuova politica regionale europea”, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2007.

⁸⁵Oggi, nella versione modificata dal Trattato di Lisbona, il principio di sussidiarietà viene sancito all’art. 5, paragrafo 3, TFUE: “nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”.

⁸⁶Cfr. Rojo Salgado A., “La progresiva regionalización de la Unión europea”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 104/1999, specialmente p. 200 ss.; O’Leary S., Fernández Martín J.M., “¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales”, Stein T., “El principio de subsidiariedad en el derecho de la Unión europea”, entrambi in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.90/1995; D’Atena A., “Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea”, in *Le Regioni*, n. 6/1998.

integrazione europea⁸⁷ – suggellando, così, il fondamentale passaggio e l’imprescindibile incontro tra l’interesse europeo per le regioni e il nascente e crescente interesse regionale per l’Europa⁸⁸ –.

Il Trattato di Lisbona, riprendendo fundamentalmente quelle che erano state le ‘novità’ – sebbene senza grandi clamori rispetto allo *status quo* – del fallito Trattato ‘costituzionale’ del 2004 in tema territoriale, punta soprattutto al rafforzamento del principio di sussidiarietà e al suo esplicito ed espresso riferimento al livello regionale (e locale) – forse con l’intenzione di riprendere la *ratio* originaria con la quale la sussidiarietà venne introdotta, e cioè, come si diceva, “frenar el (por lo demás, difícilmente frenable) proceso de expansión competencial a favor de la Unión”, spodestando sia gli Stati che i rispettivi livelli territoriali⁸⁹ –. L’aspetto più dirimente del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, è il c.d. sistema di ‘allerta preventiva – *early warning system* –: uno strumento di controllo preventivo nelle mani dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio in questione nei progetti di atti legislativi europei e che “all’occorrenza” (art.6) viene esteso alla consultazione anche dei parlamenti regionali con poteri legislativi. Tale precetto, “pertanto, apre una *possibile* via di partecipazione regionale, la cui effettiva realizzazione nella pratica”, però, “dipende ancora una volta direttamente dalla volontà di ogni singolo ordinamento nazionale”⁹⁰. Forse anche questo è uno dei tanti casi che dimostra come l’efficacia della “*lobby* territoriale” continua a dipendere più dall’influenza sullo Stato centrale che dalla mobilitazione oltre i suoi confini⁹¹.

È significativo, inoltre, segnalare che comunque il Trattato di Lisbona ha il grande merito di istituzionalizzare l’obiettivo della coesione territoriale dopo mezzo secolo

⁸⁷ Cfr. Cecere A.M., “La “dimensione” regionale della Comunità europea. Il Comitato delle Regioni”, in Chieffi L. (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit.

⁸⁸ Cfr. Berti G., “Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht”, in *Le Regioni*, n. 5/1992; Pérez Tremps P. (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid/Barcelona, 1998.

⁸⁹ Così Carmona Contreras A.M., “La organización territorial de los Estados en el tratado de Lisboa: ¿nada nuevo bajo el sol?”, in *UNED. Teoría y realidad Constitucional*, n. 23/2009, p. 251.

⁹⁰ Contreras A.M., “La organización territorial de los Estados en el tratado de Lisboa: ¿nada nuevo bajo el sol?”, cit., p. 252 (traduzione mia, corsivo originale). Continua l’Autrice: “Una vez más, el influjo del principio de autonomía institucional resulta evidente con lo que el potencial efecto de penetración de la realidad territorial nacional en la lógica funcional europea queda sustancialmente limitado”. Di segno più fiducioso ed ottimista Aldecoa Luzárraga F., Guinea Llorente M., *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid, 2008.

⁹¹ Ares Castro-Conde C., “La dimensión regional de la UE y el proceso de debate sobre el futuro de Europa”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 81/2008, p. 163.

all'insegna della coesione economica e – meno articolatamente – sociale. Più che di una novità, si tratta di un riconoscimento esplicito di quello che era un po' il collante della coesione per come questa era stata portata avanti fino ad ora. Il suo obiettivo risponde sostanzialmente alla promozione e alla realizzazione di uno sviluppo il più omogeneo ed armonioso possibile di tutti i territori europei in relazione alle proprie caratteristiche ed alle proprie risorse. Si tratta di un elemento di forte attualità che necessita uno sforzo di attuazione e mantenimento da parte delle istituzioni europee, specialmente alla luce dell'attuale crisi finanziaria ed economica⁹².

È innegabile come, alla luce di tale evoluzione – sulla quale, per motivi inerenti all'economia di questo lavoro, non abbiamo avuto l'opportunità di soffermarci con particolare dovizia di dettagli e riflessioni – sia ormai una realtà il mutuo riconoscimento e l'osmosi tra il piano regionale e quello europeo, anche se è evidente il progressivo flusso di trasferimento di competenze – e “hablar de competencias es hablar de poder”⁹³ – dalle regioni verso Bruxelles. Ciò ha prodotto meccanismi di reazione alternativi basati sostanzialmente sulla cooperazione, l'interazione e la competizione tra territori nel grande spazio europeo, giacché non sempre risulta esatta l'equazione tra mobilitazione ed influenza⁹⁴.

È chiaro che quella della Europa *delle* regioni è un'idea ancora lontana ed inverosimile, se non in relazione al superamento delle frontiere/barriere nazionali⁹⁵. Di Europa *delle* regioni se ne può parlare se la si considera una prospettiva futuro, ancora *in itinere*, cioè basandosi, prima di tutto, sull'implementazione del principio di sussidiarietà nei territori e sul suo potenziale. Più difficile – e meno legittimo – sarebbe immaginare l'Europa *delle* regioni come presupposto e parametro dello sviluppo istituzionale europeo, per l'eterogeneità che contraddistingue le varie e tante esperienze territoriali, “si tratta di esperienze fra loro molto differenti, per cui è difficile pensare ad un'Europa che riconosca al suo interno ruoli eguali a governi intermedi non agevolmente comparabili, ovvero assuma questi governi come strutture costitutive del processo di unificazione europea, così

⁹²Cfr. Cortés Martín J.M., “El Tratado de Lisboa y las regiones”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 96/2009.

⁹³Così González Pascual M.I., “Participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de integración europea”, in AA.VV., *Las Comunidades autónomas y la Unión europea*, cit., p. 150.

⁹⁴Cfr. Jeffery C., “Sub-national mobilization and European Integration: Does it make any difference?”, in *Journal of Common Market Studies*, n. 38 /2000; Fargion V. (ed.), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, 2006.

⁹⁵Cfr. Pizzorusso A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.

aggirando i tradizionali protagonisti del processo di unificazione europea, cioè gli Stati nazionali”⁹⁶.

È più verosimile focalizzarsi su un’Europa *con* le regioni, realtà ormai inconfutabile, idea più aperta e dinamica e disponibile alla valorizzazione della partnership tra i due livelli istituzionali mediante quei meccanismi di *governance* già analizzati, ‘portatori sani’ di dialogo e consultazione reciproca⁹⁷.

L’idea dell’Europa *delle* regioni è la ‘consapevole utopia’ di quei territori – e delle forze politiche che li governano – spiccatamente volti alla differenziazione in nome di un autoctono nazionalismo. L’Unione europea costituisce un’importante piattaforma per i progetti di sovranità anelati dai partiti politici di ambito non statale; anche di fronte alle difficoltà e ai limiti oggettivi, queste forze “non rinunciano all’obiettivo mitico” dell’indipendenza in Europa, questo perché così si crea mobilitazione sociale ed allo stesso tempo si continua a far pressione sul proprio Stato⁹⁸.

La realtà, però, come si diceva offre delle possibilità molto più concrete ma limitate. Mettendo insieme l’assetto dell’ordinamento europeo e le norme interne statali di organizzazione e relazione con il livello sovranazionale, se ne ricava che le Regioni restano ancora ‘incastrate’ in quello che è stato definito “il dilemma delle porte girevoli”⁹⁹: restano fuori dall’edificio comunitario nel momento decisionale dell’approvazione delle politiche e vengono fatte entrare al momento della loro attuazione ed implementazione.

È su questa contraddizione che bisogna ancora lavorare. La congiuntura attuale, come si ricordava in premessa, non sembra promettere ulteriori scaglionamenti di potere da parte dell’Unione nei confronti delle Regioni, né da parte degli Stati. Semmai il contrario.

L’idea della cooperazione tra regioni, la creazione di ‘reti’ di interessi comuni e risorse, però potrebbe rappresentare – come cercherà di difendere questo lavoro – l’occasione giusta, il mezzo adatto al rafforzamento delle autonomie, ‘in balia’, in questo determinato momento, di un forte vento che sembra sconvolgere con i suoi getti d’aria quel sistema

⁹⁶Così Bartole S., “Europa e Regioni”, in Scarciglia R. (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, cit., p. 3.

⁹⁷Cfr. Toniatti R., “L’Unione europea e la questione regionale: quali orientamenti nella convenzione per una costituzione europea?”, in *Quaderni del CDE*, n. 18/2002.

⁹⁸Aguilera De Prat C.R., “De la “Europa de las Regiones” a la Europa con las Regiones”, in *REAF*, n. 2/2006, p. 59.

⁹⁹Toniatti R., “L’Unione europea e la questione regionale: quali orientamenti nella convenzione per una costituzione europea?”, cit.

composto e multilivello che fin qui abbiamo cercato di inquadrare, soffiando sempre più in direzione (ri)centralizzatrice, verso le capitali degli Stati e verso Bruxelles.

Capitolo III

La crisi (d)e l'autonomia

1. Il rigore dell'Europa. Vincoli di bilancio (e di sovranità?) – 2. Il Governo 'dei tecnici' e le tecniche di ri-centralizzazione nell'ordinamento italiano. *Reductio ad unum* di un'autonomia mai del tutto realizzata(si) – 3. *Estabilidad presupuestaria* e *sangría* del sistema sociale nell'*Estado Autonomico* spagnolo.

1. Il rigore dell'Europa. Vincoli di bilancio (e di sovranità?).

Dal 2007 stiamo assistendo – o, sarebbe il caso di dire, subendo – quella che dai molti è stata definita come la peggior crisi economica e finanziaria dell'età contemporanea, dopo la 'grande depressione' del 1929, resa ancora più grave e devastante per la sua portata globale. Il collasso delle strutture liberiste e capitaliste degli ultimi due secoli ha aperto un baratro di recessione sincronizzata nel quale sono letteralmente 'cadute' le macchine economiche della maggior parte dei Paesi avanzati, interrompendo un periodo di crescita quasi improbabile (si pensava) da rallentare.

Non è qui certo la sede deputata ad un'analisi dettagliata di un fenomeno di tale complessità, che necessita di un tecnicismo minuzioso che ci inoltrerebbe nel campo complicato dell'economia e, di conseguenza, della politica – o delle politiche perverse¹.

Basti rammentare che già nel 2007 iniziano a registrarsi fattori poco incoraggianti di natura finanziaria in nord America che hanno subito dopo aperto il passo ad una serie di cedimenti nel settore creditizio ed ipotecario. E, come recita il proverbio, «when US sneezes the rest of the world catches a cold».

Più di un semplice raffreddore, però, la crisi si è rivelata una pandemia che tutt'ora lascia le economie (specialmente) dei principali Paesi industrializzati in una prognosi difficile (ancora) da sciogliere, peggiorata dagli interventi inopportuni e fuorvianti di agenzie di rating non ancora del tutto ben inquadrare.

¹Sulla crisi, le sue cause, i suoi effetti, si vedano, tra tutti: Krugman P., *Il ritorno dell'economia della Depressione e la crisi del 2008*, Milano, 2009; Galbraith J.K., *Il grande crollo*, Milano, 2009; Attali J., *La crisi, e poi?*, Roma, 2009; Salama P., "Una crisis financiera estructural", in *Revista de Ciencias Sociales*, n. 36/2010; De la Dehesa G., *La primera gran crisis financiera del siglo XXI*, Madrid, 2009; Domínguez Domech C., Menéndez Blanco J.M., "Crisis económica y financiera. La respuesta de la UE: una evaluación de las políticas aplicadas y un análisis de las ineficiencias creadas", in AA.VV., *Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea*, País Vasco, 2009; Guarino G., "L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive", in *costituzionalismo.it*, n. 3/2011.

È così che ci si è precipitati in un ‘medioevo’ in cui la paralisi della produzione, la crescita dell’inflazione, il tracollo dei mercati e il continuo segno negativo delle principali borse hanno fatto eco sui debiti sovrani e sulle finanze pubbliche di molti Stati che – si vedano, tra tutti, il caso del Portogallo, della Grecia e dell’Irlanda – corrono sul filo del rasoio tra il c.d. *default* ed il ‘salvataggio’ da parte dell’Unione europea in un contesto in cui la moneta unica, l’Euro, ha traballato più volte².

Insieme agli Stati Uniti, dunque, l’Unione europea rappresenta l’altro macroordinamento piegato dagli effetti dirimpenti della suddetta crisi, declinata nell’economia del mercato unico e contemporaneamente dei mercati interni a ciascuno Stato membro.

L’ ‘antibiotico’ iniettato dall’Ue contro la ‘pandemia’ economica e finanziaria è passato soprattutto attraverso misure che a livello interno si sono tradotte in *austerity*, tagli alla spesa pubblica, aumento delle imposte concertate principalmente dai ‘medici’ nordici, con il coinvolgimento attivo della Banca Centrale Europea e le sue ‘iniezioni’ anelate e allo stesso tempo temute³.

Il manifestarsi della crisi nei confini del nostro continente ha lasciato scoperta una lacuna istituzionale e normativa dei Trattati europei, che non si erano mai posti il problema di prevedere misure di intervento in caso di urgenze economiche per fronteggiare, ad esempio, il rischio di *default* di uno dei suoi Stati membri. Ciò ha in parte giustificato il ricorso a misure eccezionali ed innovative, che hanno impresso un notevole passo in avanti verso l’inaugurazione di una nuova e significativa fase riorganizzativa della *governance* economica europea⁴, fondamentale ispirata alla coordinazione (controllo) sia *ex ante* che *ex post* delle politiche dei singoli Stati nell’ottica del raggiungimento della stabilità finanziaria dell’intero contesto europeo⁵.

²Cfr. Crespo C., “El gran test del euro”, in *Análisis del Real Instituto Elcano*, n. 41/2009; Posen A., “Why the euro will not rival the dollar”, in *International Finance*, n. 11/2008; Cohen B., “Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?”, in *Journal of Common Market Studies*, n. 4/2009.

³Per un’analisi più dettagliata sugli interventi e le condotte della BCE cfr. Nugnes F., “L’Europa e la crisi. Gli interventi della Banca centrale europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità”, in *forum costituzionale.it*, 2012.

⁴Cfr. il Bollettino BCE, *La riforma della governance economica nell’area euro: elementi essenziali*, marzo 2011, nonché Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l’Unione Europea, XVI legislatura, *La riforma della governance economica dell’UE*, Dossier n. 289, novembre 2011.

⁵Per un’attenta analisi sugli strumenti della recente *governance* economica europea cfr. Dickmann R., “Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione”, in *federalismi.it*, n. 4/2012.

Dall'*European Financial Stabilisation Mechanism*⁶ (Efsm) – successivamente sfociato nel c.d. Fondo salva-Stati –, passando per il c.d. *six pack*⁷, si è iniziato a tessere una struttura a maglie strette che è andata poco a poco ad ‘ingessare’ l’autonomia nazionale in materia di politiche economiche e finanziarie in nome di una coordinazione competenzaale europea, fino ad arrivare ai due più ‘ingessanti’ – se non altro per la loro portata – ‘istituti correttivi’ risultanti da un percorso – fondamentalmente intergovernativo – ‘ibrido’ fatto di strumenti di diritto internazionale e comunitario⁸, aprendo così alla possibilità di un’Europa a geometrie (ancora più) variabili⁹.

Per primo arrivò il Meccanismo europeo di stabilità, Mes¹⁰, – stipulato nel febbraio 2012 con lo scopo di creare uno strumento di tutela e garanzia di stabilità della zona euro –, e a distanza di un mese il c.d. *Fiscal compact*¹¹ (Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell’Unione economica e monetaria) – nato dalla convinzione, principalmente tedesca, che il più efficace antidoto alla crisi è la sorveglianza del bilancio interno degli Stati –, sottoscritto da tutti i Paesi membri, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca: una notevole “accelerazione sulla strada del processo di integrazione europea e di sviluppo dell’unione economica [...] che l’Europa – l’eurozona – sembra stia compiendo suo malgrado, senza averla voluta veramente né immaginata per tempo nelle sue linee di fondo, ma, piuttosto, costretta a realizzarla velocemente, rispetto ai tempi dell’UE, dall’incalzare degli eventi”¹².

⁶Regolamento n. 407/2010 del Consiglio, 11 maggio 2010.

⁷ Si tratta di un ‘pacchetto’ composto da cinque regolamenti ed una direttiva (Regolamenti n. 1173, 1174, 1175, 1176 3 1177 del 2011; Direttiva 2011/85/UE) che si regge sulla previsione di meccanismi di coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri nel c.d. “semestre europeo”, nonché sul perseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità.

⁸ Si veda Napolitano G., “L’incerto futuro della nuova governance europea”, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012.

⁹Cfr. Della Cananea G., “L’ordinamento giuridico dell’Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi”, in *La Comunità Internazionale*, n. 1/2012.

¹⁰Cfr., fra tutti: Padoa Schioppa A., “Il Trattato Esm: osservazioni critiche”, Discussion Paper del Centro Studi sul Federalismo, marzo 2012. Testo disponibile su www.csfederalismo.it; Napolitano G., “Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione”, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5/2012.

¹¹Cfr. Martín y Pérez de Nanclares J., “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos”, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 42/2012; Nugnes F., “Il *Fiscal Compact*. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo”, in *forumcostituzionale.it*, marzo 2012; Morgante D., “Note in tema di “*Fiscal Compact*””, in *federalismi.it*, n. 7/2012.

¹²Così Bilancia P., “La nuova *governance* dell’Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti”, in *federalismi.it*, n. 23/2012, p. 2.

Ma, basta questo per giustificare o dare le basi ad una vera e propria “svolta costituzionale nel processo di integrazione europea”¹³, alla luce – sarebbe forse il caso di dire, nonostante – gli ‘intoppi’ e l’*empasse* della ‘tradizionale’ via comunitaria? Certamente significativo ed ‘integrante’ è il fatto che l’Unione si trasformi “così da comunità di (soli) benefici a comunità (anche) di rischi”¹⁴, ma è pur vero che anche segnato il passaggio “da una comunità di benefici ad una comunità di sacrifici”¹⁵. Può verosimilmente l’Unione europea entrare “nella dimensione costituzionale da un ingresso secondario, abilmente nascosto sotto le indicazioni di un’uscita di emergenza della crisi finanziaria e del debito sovrano”¹⁶, attraverso strumenti normativi, peraltro, che originariamente non appartengono nemmeno al suo sistema normativo? Nella nostra opinione non è questo il caso e, forse, non sarebbe neppure il modo, almeno non quello adeguato; se non altro, per un contesto di urgenze e contingenze che sottopongono l’intero ‘sistema’ Europa ad una pressione non proficua per scelte di tale portata.

Se innegabile risulta, certamente, la forte virata aggregativa in ambito economico e fiscale¹⁷, altrettanto tangibile si rivela il pericolo di disaggregazione del principio solidaristico per eccellenza dell’Unione, che è la coesione sociale.

E allora, “la questione cruciale sottesa non è tanto se essi [gli Stati] debbano rinunciare ancora a “porzioni” di sovranità nazionali, ma se debbano rinunciare alle manifestazioni cruciali della sovranità nazionale, cioè la spesa sociale nelle sue voci tipiche”¹⁸.

Quello dei diritti – fondamentali in generale, sociali in particolare – sembra essere un punto nevralgico dolente centrale in questo clima di razionalizzazione economica e

¹³Di questa opinione Napolitano G., “Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione”, cit., p. 468. Argomenta l’Autore che “le carte costituzionali costituiscono contratti di assicurazione con cui i membri della comunità, in nome del vincolo reciproco che li lega, accettano di fare fronte comune ai futuri rischi”. Dell’opinione per cui la revisione dei Trattati sia la vera via per riprendere il discorso di una Costituzione europea Martinico G., “The Euro-Area Crisis: A First Legal Analysis”, in *Perspectives on Federalism*, n. 3/2011.

¹⁴Napolitano G., “Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione”, cit., p. 468.

¹⁵Così Nugnes F., “L’Europa e la crisi. Gli interventi della Banca centrale europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità”, cit., p. 10.

¹⁶ Ancora Napolitano G., “Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione”, cit., p. 468.

¹⁷Si veda l’analisi di Majocchi A., “Verso una finanza federale europea”, 2011, testo disponibile su www.csfederalismo.it.

¹⁸Così Dickmann R., “Unione politica europea e spesa sociale nazionale”, in *federalismi.it*, n. 15/2012, p. 6. Sostiene l’Autore che “in sostanza può ritenersi avviata in Europa la fase decisiva della discussione se per realizzare l’Unione politica e fiscale si debba sacrificare il modello di stato sociale e solidale diffusosi in Europa dal dopoguerra come implicazione di modelli costituzionali orientati alla centralità della persona e condizionati dai suoi diritti e libertà fondamentali” (p.6).

finanziaria, ossessivi tagli alla spesa pubblica e conseguente smantellamento dei vari sistemi di welfare nazionali. L'Italia e la Spagna ne incarnano alla perfezione la portata: previdenza, assistenza sanitaria ed istruzione quotidianamente sotto la scure dell'ossessione fiscale.

Il percorso europeo dei diritti, integrati nel sistema multilivello e composto¹⁹, sembrava aver rotto quell'atavica *empasse* con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la conseguente acquisizione di rango giuridico da parte della c.d. Carta di Nizza, mediante la tecnica del rinvio operata dall'art. 6 del TUE, e l'adesione dell'Unione al sistema CEDU²⁰, disegnando così un sistema “*uno e trino*”²¹. Tuttavia, l'attuale nefasto scenario di crisi sta facendo scorgere un infelice connubio tra riduzione delle risorse pubbliche di spesa e riduzione, di conseguenza, delle politiche sociali all'interno degli Stati membri della zona euro. Di questo passo, però, “il rischio evidente [...] non è tanto la riscrittura di un “modello sociale europeo” – mai effettivamente costruito e praticato – quanto piuttosto l'impatto svalutativo del *rigorismo* europeo sul *welfare* nazionale e sull'insieme dei diritti sociali”²².

Quello dell'equilibrio (molto) precario sul quale sta vivendo il sistema sociale non è, tuttavia, l'unica conseguenza della ‘emergenza fiscale’ di Bruxelles e dei suoi strumenti di salvataggio. In relazione soprattutto al *Fiscal Compact*, “non pare eccessivo affermare, infatti, che si rompe il principio di uguaglianza fra gli Stati membri dell'UE, in quanto lo Stato più forte a livello europeo (la Germania, sostenuta dalla Finlandia e dall'Olanda)

¹⁹Sulla tutela multilivello dei diritti fondamentali si vedano, tra tutti: Bilancia P., De Marco E (coord.), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004; D'Atena A., Grossi P., *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello: tra Europa e stati nazionali*, Milano, 2004.

²⁰Cfr. Giannelli A., “L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona”, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 3/2009. Nello stesso numero della medesima rivista si veda, inoltre, Bultrini A., “I rapporti fra Carta dei diritti fondamentali e CEDU dopo Lisbona: una straordinaria occasione per lo sviluppo della tutela dei diritti umani in Europa”. Si veda, inoltre, Costanzo P., “Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali”, in Costanzo P., Mezzetti L., Ruggeri A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2010.

²¹Così Ruggeri A., “Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative”, in *federalismi.it*, n. 23/2009, p. 3 (corsivo originale).

²²Così Gambino S., Nocito W., “Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto”, relazione presentata al Seminario interdisciplinare “*Crisi dello Stato nazionale, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*” (Messina, 7 maggio 2012), p. 27 (corsivo originale). Testo disponibile su www.astrid-online.it. Sullo status dei diritti sociali nel panorama comunitario recente cfr. Salazar C., “A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?”, in www.gruppodipisa.it, 2012 e Ciolli I., “I diritti sociali al tempo della crisi economica”, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012.

potrà sorvegliare ed imporre misure restrittive sui bilanci degli Stati finanziariamente deboli”²³.

Ed il protagonismo tedesco non s’è limitato solo alla fase del *decision making*, bensì si è protratto anche al momento successivo dell’accoglimento, tenendo col fiato sospeso le economie più ‘pericolose’ (pericolanti) che nel c.d. Fondo salva-stati trovavano quella (piccola) boccata d’ossigeno nello scongiuro di un imminente *default*.

Ancora una volta – il ‘caso’ più recente fu la nota *Lissabon-Urteil*²⁴ – il processo di integrazione (in questo caso, economica) europea è avanzato scandito dagli interventi del *Bundesverfassungsgericht* (BVG). Con la anelattissima decisione del 12 settembre 2012, a denti stretti, il BVG sancisce la concordanza costituzionale tra i due Trattati europei e l’ordinamento tedesco, dando il ‘via libera’, condizionato, al processo di ratifica. Al di là delle singole questioni e motivazioni date dal Tribunale nel corso di questa articolatissima sentenza – sulle quali volutamente non ci soffermeremo –²⁵, fa riflettere ancora, perché in linea con la giurisprudenza precedente, il “nodo irrisolto [...] di continuare a costruire il principio democratico essenzialmente come un baluardo in difesa di un nucleo irrinunciabile di sovranità statale, piuttosto che come un pilastro di un processo politico europeo comunicativo, perché proiettato sempre più verso l’intreccio tra livelli statuali e sovra statuali di decisione”²⁶.

Ad ogni modo il deficit democratico, molto a cuore anche ai giudici di Karlsruhe, resta un elemento ancora tangibile anche in quest’ultima ‘tappa’ dell’integrazione (economica) europea, spinta sotto il segno dell’intergovernatività che, pur rincorrendo le istituzioni di

²³ Gambino S., Nocito W., “Crisi dello Stato, governo dell’economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto”, cit., p. 22.

²⁴Cfr.: Anzon A., “Principio democratico e controllo di costituzionalità sull’integrazione europea nella “sentenza Lissabon” del Tribunale costituzionale federale tedesco”, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2009; Zei A., “Un colpo al cerchio e uno all’Europa: la Germania dopo la sentenza Lisbona”, in *federalismi.it*, n. 13/2011; Liberati F., “La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con il *Grundgesetz*: una guida alla lettura”, in *federalismi.it*, n. 14/2009; Cassetti L., “Il “Si, ma” del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell’integrazione europea”, in *federalismi.it*, n. 14/2009; Luciani M., “Il *Bundesverfassungsgericht* e le prospettive dell’integrazione europea”, in *www.astrid-online.it*, 2009; Pinelli C., “Perché Karlsruhe non convince sul Trattato di Lisbona”, in *www.astrid-online.it*, 2009; Bonfiglio S., “Prime note sulla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Trattato di Lisbona”, in *La Cittadinanza Europea*, n. 1-2/2009.

²⁵Per un’analisi più dettagliata della Sentenza in questione si rimanda, tra tutti, a De Petris A., “La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul Meccanismo di Stabilità e sul *Fiscal Compact*. Guida alla Lettura”, in *federalismi.it*, n.18/2012;

²⁶Ridola P., ““*Karlsruhe locuta causa finita?*” Il *Bundesverfassungsgericht*, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa”, in *federalismi.it*, n.18/2012, p.6. Cfr, inoltre, nello stesso numero della stessa rivista, Di Martino A., “La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul Meccanismo europeo di stabilità e sul *Fiscal Compact*: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente”.

Bruxelles, ‘cade’ sulla significativa estromissione del Parlamento europeo dal meccanismo del *policy making* – probabilmente per la discordanza tra la rappresentanza globale del Parlamento di tutti i cittadini europei ed il fatto che i firmatari dei Trattati del 2012 sono solo i Paesi della zona euro –in netta contraddizione, comunque, con i ‘passi in avanti’ apportati dal Trattato di Lisbona in merito al coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e regionali contenuti nel Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità²⁷.

Comunque, è evidente che sul versante economico si è fatto e si sta facendo molto – negli ultimi anni, a ritmo accelerato –, ma manca ancora quell’unione politica che permetterebbe, soprattutto ora, all’Ue di affrontare in maniera più compatta e decisa le ‘infezioni’ finanziarie ed economiche e di affrontare con più sicurezza i ‘nuovi giganti’ delle economie emergenti, mettendo così sotto il suo ‘ombrello’ protettivo i Paesi membri, inesorabilmente ‘aperti’ ed esposti ad un mercato ormai senza frontiere.

Riprendendo ora il nostro cammino, dopo questa breve digressione sull’Unione europea ai tempi della crisi, è chiaro che un contesto e delle contingenze così delineate non possono non avere ripercussioni a livello interno in un sistema composto e multilivello, quale quello su cui stiamo ragionando in questa prima parte del lavoro.

Per quel che più ci interessa, la nuova *governance* economica europea sta innescando un meccanismo per il quale “le istituzioni di governo e i parlamenti di tali Stati, al di là del dato delle proprie costituzioni, risultano sempre più “menomati” nelle relative attribuzioni”²⁸ e si collocano in un ‘vortice’ che trasporta le competenze e le facoltà direttamente al cuore dell’Europa. Ma, ed è questo quello che a noi interessa maggiormente, questo ‘fenomeno’ centralizzante si ripete esattamente all’interno degli ordinamenti nazionali, per cui le regioni, i livelli sub-statali, sui quali qui ragioniamo, soccombono ad una duplice espiazione, ad una duplice forza centrifuga che ‘strappa’ loro competenze e, di conseguenza, autonomia in un moto ascendente verso i governi nazionali ed il livello europeo.

²⁷Cfr. Bilancia P., “La nuova *governance* dell’Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali”, cit.

²⁸Così Dickmann R., “Le regole della *governance* economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione”, cit., p. 2.

2. Il Governo ‘dei tecnici’ e le tecniche di ri-centralizzazione nell’ordinamento italiano. *Reductio ad unum* di un’autonomia mai del tutto realizzata(si).

Gli effetti della crisi economica non hanno lasciato esente l’ordinamento italiano, nel quale, oltre, ovviamente, ad una ingente emergenza sociale – inflazione, recessione, disoccupazione, calo dei consumi –, si sta verificando tutta una serie di cambiamenti significativi a livello istituzionale e, per quel che più ci interessa, nell’assetto di distribuzione territoriale del potere.

La ‘Repubblica delle autonomie’²⁹ sta affrontando la più incombente ‘crisi’, tale da far riflettere sulla tenuta e sulla verosimiglianza dell’art. 5 della nostra Costituzione, il connubio biunivoco tra unità e autonomia, e la coerenza degli sviluppi successivi, catalizzati sostanzialmente con la riforma del Titolo V del 2001.

Quella del regionalismo italiano è una storia lunga, ma incompleta. Uno spartito nel quale si sono alternate, dopo lunghe pause iniziali, semibreve e crome, scandite a ritmi distinti, prima lenti, poi andanti, poi veloci, per poi ritornare lenti; nell’ottica e nelle intenzioni mutevoli di un compositore – il legislatore costituente, nel momento originario e in quello di riforma – figlio dei tempi, non sempre soddisfatto, o comunque spesso contraddetto, dai virtuosismi dell’esecutore – il giudice delle leggi –.

Senza soffermarci con attenzione – non lo richiede l’economia di questo lavoro – sulle ragioni ed i motivi storici che hanno portato al dibattito ed infine alla scelta dell’assetto regionale, basti ricordare che all’indomani della seconda guerra mondiale persistevano “alcuni complessi problemi della società italiana che lo Stato, con la sua amministrazione rigidamente accentrata, non era riuscito a risolvere”³⁰. Attorno a queste problematiche si strutturò l’acceso e complesso dibattito della Costituente che, finalmente, si concluse con la redazione del Titolo V, pacifico compromesso tra le visioni di un mero decentramento amministrativo e quelle più radicali dell’idea federale³¹.

È d’obbligo spendere qualche riflessione sulla congiuntura attuale che sta attraversando il regionalismo italiano perché, come già si accennava in precedenza, la crisi sta impoverendo anche la nostra Costituzione, nel suo essere ‘viva’ nella soddisfazione e realizzazione dei suoi principi; si sta assistendo, purtroppo, ad uno sconvolgimento dei

²⁹La dizione, sebbene ormai di uso comune e condiviso, è da ricondurre a Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003.

³⁰Martinez T., *Diritto Costituzionale*, Milano, 2005, p. 638.

³¹Cfr., tra i più recenti, Mangiameli S. (a cura di), *Regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012.

pubblici poteri, nonché ad “un rivolgimento che va poi a colpire i diritti costituzionali, sottoposti ad uno *stress* quotidiano al quale non si sa quanto tempo ancora potranno resistere”³².

Nell’ordinamento italiano si intrecciano, da una parte, lo ‘smembramento’ di due istituzioni quali lo Stato sociale e lo Stato nazionale³³ e, dall’altro, l’aumento della spesa pubblica, con le conseguenze economiche che ne seguono, con delle implicazioni dirette sull’ente Regione, ormai inquadrato come vorace responsabile di sprechi, corruzione e intercapedini di potere – soprattutto alla luce dei gravi fatti venuti alla luce nella Regione Lazio e nella Regione Lombardia di recente³⁴ –. Non è mancato chi, addirittura, ha affermato che in questi ultimi periodi “chi scrive di regioni, autonomie, federalismi [...] patisce fortemente la contingenza immediata e si percepisce come chi, travolto da una piena tanto improvvisa quanto devastante, annaspa in un mare di fango, di detriti e di sporcizia”³⁵.

Ma, come si diceva prima, la storia del regionalismo italiano è una storia incompleta e piena di vicissitudini, che, dopo l’attuazione legislativa degli anni ’70³⁶ – che iniziò a dare una qualche sostanza alla forma – non conosce particolari ‘sconvolgimenti’ fino alla metà degli anni ’90, quando un’altra crisi gettò le basi del maggior cambiamento per le istituzioni territoriali del nostro ordinamento. Alla crisi monetaria del ’92 si affiancarono le vicende di corruzione di ‘Tangentopoli’ ed il delicato passaggio dalla c.d. ‘prima’ alla ‘seconda’ Repubblica – che vide, tra le altre cose, anche il sorgere di movimenti politici ‘devolutivi’, quali la Lega Nord –, nonché l’ingresso nel macro-sistema economico

³²Ruggeri A., “Crisi economica e crisi della Costituzione”, in *Consulta On Line*, 2012 (www.giurcost.org), p. 15.

³³La crisi italiana riflette in generale, secondo autorevole dottrina, “una situazione che deriva dalla difficoltà insuperabile delle due creature istituzionali tipiche dell’Europa, che in Europa hanno trovato sia teorizzazione astratta che realizzazione concreta: Stato nazionale e Stato sociale. Ambedue di origine europea, ambedue esportate nel mondo nei secoli e nei decenni scorsi dalle armi e dalla cultura europee, ambedue adattate alle concrete esigenze dei diversi paesi di approdo, ambedue infine in crisi proprio nel continente che ad esse fece da culla”. Così Caravita B., “Trasformazioni costituzionali nel Federalizing Process europeo”, in *federalismi.it*, n. 17/2012, p. 2.

³⁴Si tratta di gravi episodi di peculato e sperpero di denaro pubblico venuti alla luce lungo il corso dell’ultimo semestre del 2012 per il quale approfondimento si rimanda ai dossier “Regione Lazio, le spese pazze”, su www.repubblica.it e “Scandali Regione Lombardia News” su www.ilfattoquotidiano.it.

³⁵In questi termini Balboni E., Carli M., “Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo”, in *federalismi.it*, n. 21/2012, p. 1.

³⁶Nel 1970 si ebbero le prime elezioni regionali dopodiché con la L. n. 281/1970 venne introdotta la normativa per l’attuazione ed il funzionamento delle Regioni, mentre qualche anno dopo si procedette al trasferimento organico di funzioni (L. n. 382/1975 e d.p.r. n. 616/1977). Su questo punto cfr. Barbera A., Bassanini F. (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali; commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge n. 382*, Bologna, 1978.

europeo siglato a Maastricht. Ed in quel caso, a differenza di quanto sta accadendo oggi, si mise in evidenza “l’inevitabilità di un’azione riformatrice volta ad alleggerire lo Stato”³⁷, con la conseguenza che le competenze centrali vennero trasferite ai livelli sub-statali attraverso la via del ‘federalismo a Costituzione invariata’ delle c.d. Leggi Bassanini³⁸ – alle quali, peraltro, si attribuisce l’introduzione del principio di sussidiarietà, successivamente formalizzato all’art. 118 Cost. – per ‘allentare’ i vincoli ai quali lo Stato veniva sottoposto, seguendo così quella che da alcuni è stata individuata come la strada del “federalismo per abbandono”³⁹.

Ad ogni modo, successivamente, le novità riorganizzative portate avanti nel corso degli anni ’90 soddisfecero il bisogno di armonizzarsi in una “architave”⁴⁰ costituzionale con la riforma del 2001 del Titolo V.

La portata del testo novellato è imponente e realizza per la prima volta al massimo il principio del pluralismo istituzionale racchiuso e promosso dalla Costituzione all’art. 5⁴¹. Lo fa, innanzi tutto, con una copernicana novità⁴², cioè l’equiparazione dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato come parti uguali delle quali la Repubblica si compone (art. 114 Cost., comma 1). Inoltre, sulla scia di quella tendenza alla valorizzazione delle diversità – della quale si è parlato in precedenza –, mediante l’art. 116 Cost., comma 3⁴³, si apre l’ordinamento al regionalismo asimmetrico e

³⁷Mangiameli S., “Le Regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti”, in Mangiameli S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012, p. 5.

³⁸L. n. 59/1997 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali*); L. n. 127/1997 (*Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo*); nonché leggi nn. 191/1998 e 50/1999. Sul punto cfr. D’Ignazio G., “L’attuazione del federalismo amministrativo ed il ‘nuovo’ regionalismo”, in Gambino S. (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.

³⁹Si veda Pitruzzella G., “Problemi e pericoli del «federalismo fiscale» in Italia”, in *Le Regioni*, n. 5/2002.

⁴⁰Così Gambino S., “L’ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri”, in Gambino S. (coord.), *Diritto regionale e degli Enti Locali*, Milano, 2003, p. 5.

⁴¹“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”.

⁴²Sulle novità e la portata della riforma in questione cfr.: Cerulli Irelli V., Pinelli C., *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004; Caravita B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002; Tarantini G., *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, 2002.

⁴³“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’art. 119.

al “diritto alla differenziazione” delle singole Regioni per cui “l’assetto delle competenze diventa il risultato di un processo non definito in anticipo in modo preciso”⁴⁴ – sebbene con lacune ed incongruenze procedurali che a più di dieci anni dall’introduzione (forse) spiegano il limitato ricorso a tale possibilità⁴⁵ –.

Chiaramente, il *vulnus* del novellato assetto istituzionale è senz’altro il riparto delle competenze (art. 117 Cost.), ‘federale’ nella forma – per il criterio della ‘residualità’ riferito alla competenza esclusiva delle Regioni (nelle materie, però, non *espressamente* riservate alla legislazione dello Stato, *ex* art. 117 Cost., quarto comma) –, ma mai del tutto nella sostanza. È quello ‘spartito’ del quale prima si diceva, che nel tempo si è prestato ai virtuosismi e alle variazioni sul tema dell’interprete – il giudice delle leggi – che, con “acrobazie argomentative”, ha proceduto a “ricucire con pazienza certosina il tessuto fatto a brandelli da un linguaggio ora sibillino ed ora palesemente contraddittorio col quale sono stati confezionati gli enunciati del Titolo V dall’autore della riforma del 2001”⁴⁶.

Sin da subito si è percepito l’intervento attivo della Corte costituzionale sull’assetto competenziale ‘a tinte fosche’, diradate da una giurisprudenza ‘suppletiva’ e integratrice⁴⁷, molte volte invadente degli spazi di autonomia appena concessi – almeno sulla Carta – alle Regioni, avviando così un meccanismo “patologico di uno strumento [in sè] fisiologico”⁴⁸.

La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

⁴⁴Così D’Ignazio G., “Integrazione europea e tendenze asimmetriche nel ‘neoregionalismo’ italiano”, cit., p.13. Secondo l’Autore, la norma costituzionale dell’art. 116³ offrirebbe il potenziale per un assetto variabile nel quale oltre alle Regioni speciali, “ci sarebbero delle Regioni ‘semplicemente ordinarie’ che non riterranno conveniente avviare alcuna procedura di differenziazione e delle ‘Regioni differenziate’ – con un diverso grado di differenziazione –, che procederanno ad assumere ‘forme e condizioni particolari di autonomia’, anche in modo progressivo” (p.13). Sul tema cfr., inoltre, Palermo F., “Il regionalismo differenziato”, in Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit.; Ruggeri A., “Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali”, in *Nuove autonomie*, n. 6/2000; De Marco E., “Qualche interrogativo sul regionalismo a più velocità”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2003.

⁴⁵Cfr. Lepore V., “Il principio di differenziazione: analisi teorica ed empirica”, in D’Adamo A., Fioriani G., Farina F. (a cura di), *Autonomia differenziata e regionalismo differenziato: le tendenze in atto a livello nazionale*, Milano, 2010.

⁴⁶Così Ruggeri A., Salazar C., “Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: “controriforma” o manovra gattopardesca”, in www.giurcost.org, 2012, p. 2. Lo scritto riprende una riflessione contenuta in Id., “Il Governo Monti e la “controriforma del Titolo V”, in Martinez T., Ruggeri A., Salazar C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012. Sostiene Martinez, in relazione all’apparato dell’art. 117 Costi che “il quadro complessivo, che potrebbe apparire abbastanza chiaro nella sua formulazione astratta, in realtà si complica non appena ci si pone il problema dell’interpretazione delle espressioni linguistiche contenute nella Costituzione, al fine di determinare i poteri reali sia dello Stato che delle Regioni”. Così Martinez T., *Diritto Costituzionale*, cit., p.677.

⁴⁷Cfr. sul tema Pioggia A., Vandelli L. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006.

⁴⁸Così D’Ambrosio V., “Verso quale federalismo?”, in Roza Acuña E. (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, p. 157. Sostiene l’Autore che

Le ragioni, oltre che dal punto di vista formale, possono rintracciarsi anche dal mutato contesto politico della legislatura post-riforma, avulsa alla stessa, per cui si materializzò “una stasi di fatto da parte del legislatore statale, che privò il regionalismo italiano di una realizzazione concreta, e l’abbandono dello stesso alle miopi visioni dell’apparato burocratico statale, che sarà la causa effettiva dell’incremento del contenzioso innanzi alla Corte costituzionale”⁴⁹.

Il *leitmotiv* dell’accentramento delle materie è passato attraverso, principalmente, le ragioni degli interessi unitari⁵⁰ (interesse nazionale?⁵¹) a discapito dello spazio d’azione legislativa delle Regioni, in particolar modo riguardo le competenze concorrenti – e al rispetto dei principi, anche ‘impliciti’, ricavabili in via induttiva dalla legislazione

“infatti, fisiologicamente la Corte è chiamata spesso a risolvere i conflitti di attribuzione e di competenza fra i titolari di poteri normativi; ma l’uso di tale strumento diventa patologico, nel momento in cui non si riescono a individuare altre strade che possano portare alla costruzione di protocolli d’intervento sufficientemente condivisi, per cui soltanto l’uscita da tali protocolli può giustificare l’intervento del giudice costituzionale” (p. 157).

Come sostiene parte della Dottrina, “adottando il punto di vista del giudicato costituzionale [...] si potrebbe sostenere che lo Stato ha inteso in modo estensivo le proprie competenze con l’adozione di norme di diritto positivo. Per contro se ne potrebbe dedurre che le Regioni hanno interpretato estesamente le loro competenze, non tanto attraverso il concreto esercizio della potestà legislativa, quanto piuttosto mediante la sua rivendicazione in sede di processo costituzionale”. Così Rivosecchi L., “Gli anni della riscrittura del Titolo V: la giurisprudenza costituzionale 2002-2005”, p.3, relazione presentata al convegno *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, tenutosi a Roma il 29 maggio 2012. Testo disponibile anche su www.issirfa.cnr.it.

⁴⁹ Mangiameli S., “La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme”, in www.issirfa.cnr.it, 2012, p. 5. Per un’analisi quantitativa sul contenzioso Stato-Regioni cfr. Colasante P., “Dati e tendenze del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni”, in www.issirfa.cnr.it. Si veda, inoltre, la *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005*, pubblicata su www.cortecostituzionale.it e *La giurisprudenza costituzionale nei rapporti Stato-Regioni a seguito di ricorsi statali*, del 2006, redatta dal Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Marcelli F., Giammusso V., “La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V. 5 anni e 500 pronunce”, in *Quaderni di documentazione* del Senato della Repubblica, n.44/2006.

⁵⁰Sulle tensioni tra le ragioni dell’autonomia e quelle dell’unità cfr. D’Atena A., “Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni”, in Id., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005.

⁵¹Il riferimento è al dibattito acceso in dottrina all’indomani della riforma costituzionale del 2001. Per sommi capi, Barbera, in un noto articolo, metteva in evidenza come dal testo costituzionale riformato fosse stato eliso qualsiasi riferimento all’interesse nazionale, togliendone al Parlamento le funzioni di custodia per rimetterle interamente nelle mani della Corte costituzionale (Cfr. Barbera A., “Chi è il custode dell’interesse nazionale?”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2001). Alla ‘denuncia’ di Barbera ha risposto la dottrina con diverse posture: per alcuni la Riforma non implica necessariamente la rottura del rapporto collaborativo tra Parlamento e Corte; per altri, invece, gli interessi nazionali, sebbene non espressamente riconosciuti, vengono comunque tutelati attraverso alcune competenze specifiche ed esclusive dello Stato come ad esempio, tra tutte, la determinazione dei livelli essenziali e delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Cfr., rispettivamente, Tosi R., “A proposito dell’interesse nazionale”, in *forum costituzionale.it*, 2002 e Pinelli C., “I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario”, in *Foro.it*, 2001.

nazionale⁵² –, nonché mediante un ‘depotenziamento’ della loro competenza esclusiva – che non scaturirebbe, dunque, per il solo fatto che la materia in oggetto non sia riconducibile ad una delle materie del secondo e terzo comma dell’art. 117 Cost. –⁵³.

Ma, le ‘variazioni sul tema’ più virtuose che la Corte ha ‘eseguito’ sullo ‘spartito’ della riforma del Titolo V sono rappresentate sicuramente dalla giurisprudenza sulle c.d. materie ‘trasversali’ e sulla ‘chiamata in sussidiarietà’.

Nel primo caso, il giudice delle leggi ha ammesso che nell’esercizio di materie ‘trasversali’ – materie ‘al limite’ tra competenza statale e competenza regionale, che non si qualificano mediante un criterio oggettivo in quanto identificano delle finalità⁵⁴ – “il legislatore ordinario dello Stato [viene messo] in condizione di evadere dalla rigida gabbia dell’enumerazione”⁵⁵. Lo si è ribadito, ad esempio, in relazione alla tutela della concorrenza⁵⁶, dei ‘livelli essenziali’⁵⁷ o alla tutela dell’ambiente⁵⁸.

Finalmente, attraverso un’evoluzione giurisprudenziale passata inoltre dalla c.d. ‘chiamata in sussidiarietà’ – che permette allo Stato di ‘attrarre’ a sé, in presenza di esigenze di carattere unitario, non solo le funzioni amministrative, bensì anche quelle legislative –⁵⁹, la tendenza più recente della Consulta sembra prediligere il ‘criterio della

⁵²C. cost. 282/2002. Cfr. D’Atena A., “La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore. Note alla sent. Corte Cost. N. 282/2002”, in *Giur. Cost.*, n. 3/2002.

⁵³Si veda C. cost. 370/2003.

⁵⁴La produzione dottrinale sulle materie trasversali è molto ampia. Si vedano, tra tutti: D’Atena A., “Materie legislative e tipologia delle competenze”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003; Benelli F., *La “smaterializzazione delle materie”. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V*, Milano, 2006; Tarchi R. (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006. Bin R., “Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni”, in *Le Regioni*, n. 6/2009

⁵⁵Così D’Atena A., “Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V”, in *www.issirfa.cnr.it*, 2006.

⁵⁶C. cost. 14/2004.

⁵⁷C. cost. 282/2002.

⁵⁸C. cost. 407/2009 e 536/2002.

⁵⁹Il riferimento principale è la sentenza C. cost. 303/2003. Molto è stato scritto da autorevole dottrina in merito a questa nuova tecnica introdotta dalla giurisprudenza costituzionale, sulla quale per motivi di attinenza con lo scorrimento generale del lavoro non possiamo soffermarci. Tra tutti si vedano: D’Atena A., “L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale”, in *Giur. Cost.*, n. 5/2003; Anzon A., “Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni”, in *Giur. Cost.*, n. 5/2003 si vedano, inoltre, Bartole S., “Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale”, in *Le Regioni*, 2004; Violini L., “I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e *strict scrutiny*”; Chessa O., “Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto”, tutti in *Le Regioni*, 2004. Cfr., inoltre, Camerlengo Q., “Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale”, in Bartole S., “Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale”, in Violini L. (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano, 2005; Picchi M., “La tutela delle istanze unitarie fra interesse nazionale e principio di sussidiarietà”, in *www.issirfa.cnr.it*, 2012.

prevalenza', operando in un certo qual modo "la riedizione post-riforma dell'interesse nazionale, che consente alla Corte di affermare la piena competenza dello Stato senza troppo indugiare in argomentazioni o in valutazioni attorno all'opportunità di predisporre contro tutele che garantiscano, se non le attribuzioni, almeno il ruolo delle Regioni"⁶⁰.

Si 'spegne' così quell'entusiasmo attorno all'idea di 'federalismo'⁶¹ ("immaginario"⁶²) con la quale venne presentata e commentata la riforma costituzionale, sbandierata più che altro per una strumentalizzazione politica e un'enfasi giornalistica; più per convenienza che per consapevolezza .

Se, tuttavia, quanto fin qui illustrato ha rappresentato una dinamica di 'assestamento' dei poteri, con una tendenza non celata di predominanza del centro sulle periferie, pur sempre, però, rispondente a logiche e soggetti istituzionali endogeni del nostro ordinamento, con l'insorgere della crisi economica e finanziaria, le pressioni di

⁶⁰Così Benelli F., Bin R., "Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni", in *Le Regioni*, n. 6/2009, p. 1193. Gli Autori partono principalmente dalla giurisprudenza costituzionale del 2009 (sent. nn. 166 e 169 del 2009) per ricostruire attraverso una riflessione analitica e critica, alla quale si rimanda, gli interventi più salienti del giudice delle leggi post-riforma, dalla quale emerge che "sono molti i profili problematici che scaturiscono da questa nuova fase giurisprudenziale. Essa solo apparentemente si radica alle direttrici sviluppate dai precedenti "storici" relativi all'applicazione del riformato Titolo V, con cui la Corte aveva cercato di delineare un assetto equilibrato e "cooperativo" dei rapporti tra Stato e Regioni: in questa nuova fase, infatti, la Corte sembra propensa a restaurare l'antico privilegio generale per la fonte statale a ridimensionare le implicazioni in termini di codecisione-concorrenza scaturenti dall'applicazione delle materie trasversali e ad introdurre nuovamente – in termini se possibile più centralisti rispetto al pre-riforma – lo stesso limite dell'interesse nazionale" (p. 1186).

⁶¹Anche la Corte costituzionale (sent. n. 365/2007) allontana eventuali punti di incontro tra il sistema federale ed il regionalismo italiano, "in radice incompatibili".

⁶²Così Staiano S., "Mitologie federalista ed esperienza del regionalismo", in *federalismi.it*, n. 20/2012, p. 3. Scrive l'Autore: "il federalismo italiano – i suoi prodromi e il suo atteso completamento nella nuova fiscalità, della quale la legge 5 maggio 2009, n. 42 ha disegnato le fondamenta e definito il processo di attuazione – è esistito pressoché solo come proiezione ideologica di chi se ne faceva assertore e di chi se ne dichiarava avversario, dando vita a un contrasto politico senza oggetto, manifestazione ennesima della crisi ancora irrisolta in cui versa il sistema dei partiti" (p.2).

Sarebbe incompleto non far riferimento al c.d. 'federalismo fiscale' per come disegnato dalla riforma del Titolo V (Cfr. Puzzo F., *Il federalismo fiscale. L'esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2002) e successivamente sviluppato in ambito legislativo. L'economia di questo lavoro non ci richiede, né ci permette, una riflessione prolungata a riguardo, per cui si rimanda, tra tutti, a: Mastromarino A., "Fiscal federalism all'italiana. Ripartire dalla Costituzione", in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2012; Antonini L., "Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale", in *federalismi.it*, n. 25/2009; Caretti P., "I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fiscale in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni. Il caso emblematico dell'istruzione scolastica", in *Le Regioni*, 2010; Ferrara A., Salerno G. (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010; nonché i tanti ed autorevoli contributi di Jorio E., tra cui Jorio E., Gambino S., D'Ignazio G. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009; Jorio E., *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012; Id., *Attuazione del federalismo fiscale per regioni, enti locali, sanità*, Rimini, 2007; Id., "Il federalismo fiscale c'è. Cominciamo ad applicarlo", "Un federalismo fiscale condiviso per una coesione sociale reale", "Una prima lettura del parere definitivo della "bicameralina" sulla finanza di regioni e province, sulla perequazione e sui costi/fabbisogni standard nella sanità"; "L'impegno di Monti a proseguire nel federalismo fiscale", tutti in *www.astrid-online.it*.

Bruxelles e ‘dei 27’, si è innescato un processo di (contro)riforma “eterodiretto”⁶³, iniziato con gli adeguamenti normativi alle direttrici della nuova *governance* economica europea e culminata con il progetto di riforma costituzionale dell’autunno 2012.

Alla congiuntura economica globale, però, va aggiunta una situazione interna tutta italiana che sicuramente fa da spartiacque in un lungo periodo politico, economico e sociale del nostro Paese che si snoda principalmente nel secondo semestre dell’anno 2011. Una lettera confidenziale inviata dalla direzione della BCE al Governo italiano sulle misure da adottare “con urgenza” dall’Italia per “rafforzare la reputazione della sua firma sovrana e il suo impegno alla sostenibilità del bilancio e alle riforme strutturali”⁶⁴ ha aperto il vaso di Pandora fino ad allora maldestramente ‘tappato’ con messaggi di tranquillità ed estraneità alla pandemia economica e finanziaria che stava colpendo tutta la Euro-zona e, già da tempo, anche il nostro Paese. Il monito – sarebbe più appropriato dire il ‘richiamo’ – arriva in un momento limite in cui la sfiducia dei mercati, il delirio crescente dello *spread* – ‘termometro’ della crisi degli Stati – e l’insostenibilità della spesa pubblica si intrecciano a vicende personali dell’Esecutivo e dei suoi rappresentanti sfociando in un collasso istituzionale che apre le porte al c.d. Governo ‘dei tecnici’, o ‘dei professori’, l’unica via percorribile al momento per risanare i conti e la reputazione di un Paese, l’Italia, ormai in balia di un decadimento economico ed etico non più procrastinabile.

Le tecniche ‘risanatrici’, come si diceva in apertura, hanno segnato una predilezione per scelte di rigore e tagli, tanto alla spesa pubblica (*spending review*) quanto – per quel che più qui ci interessa – all’autonomia dei livelli sub-statali nell’ottica di un adeguamento dell’ordinamento interno ai *dictat* provenienti dall’Europa, con strumenti importanti – come la legge costituzionale – ma allo stesso tempo poco democratici, nell’accezione della scarsa partecipazione (informazione?) e discussione popolare. Il Governo ‘tecnico’ – così come il precedente Esecutivo – lo ha fatto anche mediante il ricorso (più che) frequente alla necessità e all’urgenza dei decreti legge⁶⁵, strumenti vocati dunque alla velocità; un

⁶³ Di quest’avviso Groppi T., “The “mpact of the Financial Crisis on the Italian written Constitution”, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1/2012, p. 6.

⁶⁴ Sebbene concepito in via strettamente confidenziale, il testo integrale e tradotto della missiva è stato pubblicato dalla stampa italiana il 29 settembre 2011.

⁶⁵ Interessante il punto di vista di Ciolli I., “La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale”, Relazione presentata in occasione delle *V Giornate italo-ispno-brasiliane di diritto costituzionale*, tenutasi a Lecce il 14 e 15 settembre 2012 (testo disponibile su www.gruppodipisa.it), la quale sostiene che “in realtà il perdurare della crisi ne fa ormai una condizione non più eccezionale, né straordinaria, pertanto essa potrebbe essere affrontata con gli strumenti legislativi ordinari, coinvolgendo così anche le minoranze parlamentari nell’elaborazione di politiche volte a un contenimento della crisi stessa” (p.

velocità forse pretesa dalla ‘fretta’ risanatrice europea, un treno in corsa che non aspetta. Ma può ciò giustificare la ‘messa in ombra’ del Parlamento⁶⁶ già di per sé ‘monco’ nella relazione con un Governo che non è stato scelto dal popolo? “Viene così ad allargarsi ulteriormente la forbice, già da tempo pericolosamente divaricata, tra governanti e governati, i quali ultimi si trovano obbligati a sopportare il peso di provvedimenti accettati *oborto collo*, senza che peraltro ne sia appagato il bisogno di conoscere quali siano le cause più remote di questo stato di cose, di cui nessuno a conti fatti porta la responsabilità politica e morale”⁶⁷.

Sulla scia di una giurisprudenza costituzionale che, date le ragioni del coordinamento della finanza pubblica, ha proceduto ad una “accentuazione di indirizzi statalisti abbastanza consolidati”⁶⁸ – sebbene con un più recente “estremo tentativo di salvaguardare un qualche margine alle autonomie”⁶⁹ – e, soprattutto, in virtù del dovere di adeguamento dell’ordinamento interno ai (rigidi) vincoli imposti del *Fiscal Compact* e dagli altri ‘patti’ europei, si è proceduto all’approvazione della L. cost. n. 1 del 2012 sull’ “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”.

Ma – prima di proseguire –, era poi davvero vincolante l’adeguamento mediante l’introduzione in Costituzione del pareggio del bilancio⁷⁰? Può considerarsi come un passo

7). Sulle recenti procedure di produzione legislativa nel nostro ordinamento si veda De Siervo U., “Rappresentanza politica e ruolo della Legge”, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2012.

⁶⁶Un’interessante e puntuale analisi sul ruolo del Parlamento in questo periodo di crisi è svolta da Rivosecchi G., “Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria”, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3/2012, il quale conclude sagacemente che “la capacità del parlamento di riappropriarsi del suo ruolo nel sistema costituzionale non può essere orientata soltanto al pur rilevante rafforzamento delle funzioni di indirizzo e di controllo sul governo e sulla sua attività normativa, in quanto le scelte di indirizzo sono ormai largamente non solo attratte, ma codeterminate da tutti gli Esecutivi a livello europeo. Da questo punto di vista, una rinnovata e diversa centralità del parlamento non può che passare per il riconoscimento di una partecipazione maggiormente qualificata all’elaborazione delle politiche europee, che presuppone, però, il ribaltamento della logica ancora perdurante nel nostro ordinamento anche con la legge n. 11 del 2005; il principio che la politica europea rappresenti una competenza esclusiva del governo” (p. 19).

⁶⁷Così Ruggeri A., “Crisi economica e crisi della Costituzione”, cit., p. 6.

⁶⁸Si veda Brancasi A., “Continua l’inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario”, in *Le Regioni*, 2008, p. 1235. Testo disponibile anche su www.forumcostituzionale.it. Cfr. C. cost. 296/2003, 37/2004, 162/2007, 102/2008, 289/2008.

⁶⁹Cecchetti M., “Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell’autonomia regionale e locale”, in *federalismi.it*, n. 24/2012, p.2. Il riferimento dell’Autore è a C. cost. 139/2012 e 211/2012.

⁷⁰Dubbi a riguardo vengono argomentati da Pace A., “Pareggio di Bilancio: qualcosa si può fare”, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3/2011, per il quale il principio del pareggio del bilancio poteva essere di per sé desumibile anche dalla originaria formulazione dell’art. 81 Cost. “senza alcuna forzatura lessicale ma con un’interpretazione adeguata alla gravità dell’attuale situazione finanziaria”. Inoltre, “se è vero che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di tale loro natura sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all’approvazione del

in avanti verso una più fitta integrazione⁷¹? A prima vista sembrerebbe di sì, non fosse altro che per l'uniforme tendenza di gran parte degli ordinamenti della zona euro – si vedano, ad esempio, Germania, Spagna (sulla quale ci soffermeremo successivamente) e Francia – che hanno proceduto alla revisione delle rispettive Carte costituzionali, con una “normazione di emergenza [...] per inserire disposizioni che rafforzino politicamente in ambito nazionale norme comunitarie già vigenti, adottate dall’Unione per contenere il disavanzo e il debito eccessivi”⁷².

In realtà gli accordi presi a livello europeo, sebbene necessitino (esigano) il recepimento da parte degli Stati aderenti delle regole di stabilità pattuite, non fanno espresso riferimento alla via costituzionale. Tuttavia, nella *ratio* della legge costituzionale in esame “vi è l’idea, ampiamente condivisa, che le turbolenze che agitano i mercati finanziari e l’aggressione speculativa che sta subendo il debito sovrano di alcuni Paesi richiedono interventi istituzionali particolarmente decisi che, tra le altre cose, abbiano la

Parlamento, è altrettanto vero che esse sono pur sempre scelte «discrezionali» e non «libere nel fine» (il che contrasterebbe con il secondo comma dell’art. 1 della Costituzione. E quindi tali scelte, proprio perché discrezionali, non dovrebbero considerarsi sottratte in linea di principio al sindacato di ragionevolezza e di proporzionalità spettante al giudice delle leggi” (p.1). Nello stesso ordine di idee cfr., inoltre, Pirozzoli A., “Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio”, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2011.

Dialetticamente opposta, invece, la posizione di Bifulco R., “Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell’Unione. A proposito della riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio”, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2012, il quale sostiene che “in una materia così delicata come quella del bilancio, l’intervento del legislatore costituzionale va salutato favorevolmente, come una presa di coscienza dell’importanza dell’innovazione”. Continua l’Autore: “A prendere sul serio la riforma costituzionale, va anche aggiunto che il legislatore costituzionale ha immesso nel diritto costituzionale una nuova dimensione, quella intergenerazionale, di cui le future scelte di bilancio dovranno adeguatamente tener conto”. In questo senso, “la riforma rappresenta un forte stimolo a ragionare sulle nuove forme del costituzionalismo inteso come progressiva e intensiva istituzionalizzazione di limiti al potere politico” (p. 2).

⁷¹Cfr. Cabras D., “Alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio””, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2012, il quale sostiene che: “appare riduttivo considerare il pareggio del bilancio una ingiustificata consacrazione a livello costituzionale di una dottrina economica tra le altre ed occorrerebbe invece valutarla con riferimento ai mutamenti degli scenari economici europei e internazionali da tempo in corso, nonché quale elemento di una più ampia riforma delle politiche degli Stati membri e dell’Unione europea volta a realizzare uno scatto del processo di integrazione al fine di garantire la sopravvivenza dell’euro e della stessa costruzione europea” (p.2).

⁷²Così. Ciolli I., “I Paesi dell’Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari”, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1/2012, p. 6, la quale sostiene che “Le stesse modifiche apportate in Europa ai vincoli di bilancio sono la prova sia della debolezza dell’Unione in termini economici, sia della mancanza di una politica e di una strategia comuni ai Paesi dell’Unione: si pretende di colmare l’assenza di strumenti operativi [...] sostituendoli con proclami politici e regolamenti vincolanti che incidono però più sui comportamenti dei singoli Paesi che non sulla strategia comune dell’Unione. Si assiste a una sorta di normazione di emergenza sia nelle sedi comunitarie sia in quelle nazionali. Questo spiega perché, pur in mancanza di un obbligo esplicito, alcuni Paesi dell’eurozona hanno modificato o si accingono a modificare le rispettive Carte costituzionali”. Nello stesso articolo è contenuta un’attenta analisi sui meccanismi di ‘adeguamento’ ai vincoli di bilancio nei principali Paesi della zona Euro.

capacità di assicurare i mercati”⁷³. Per riuscire nell’intento, dunque, c’è bisogno di norme “congiunturali” ma anche “strutturali” che riescano, rispettivamente, ad avere un’efficacia contingente nello spazio e nel tempo e ad imprimere dei “valori fondanti” nel funzionamento delle istituzioni una volta avvenuto il risanamento finanziario; entrambe con la forza necessaria per imporsi al legislatore ordinario. Caratteristiche tutte che conferiscono a queste norme un carattere che non può non essere di natura costituzionale⁷⁴. Ma c’è di più, il ‘percorso’ costituzionale sembra essere il più adatto a coniugare – meglio, sopperire – la debolezza dell’Unione europea come struttura politica, priva di strumenti coercitivi realmente efficienti e la “nefasta propensione”⁷⁵ dei Paesi membri verso sprechi di spesa eccessivi che compromettono, entrambi, il perseguimento e la realizzazione delle misure economiche necessarie. Tuttavia, però, non bisogna soffermarsi solo sulle contingenze ‘emergenziali’ del presente, ma bisogna comunque ragionare sulla portata che la formalizzazione costituzionale di un principio rigido quale il pareggio del bilancio possa avere in futuro, quando il contesto socio-economico (si spera) cambierà. In questo modo “si assume una medicina necessaria per proteggersi da guai maggiori, anche se essa possa avere magari qualche effetto debilitante. E tuttavia l’assunzione non dovrebbe farsi senza per lo meno opportuni adattamenti, che permettano al principio (formalmente costituzionalizzato) di non trovarsi domani in contrasto frontale con eventuali mutate strategie dell’Unione, e che soprattutto permettano allo stato di operare secondo la logica del modello “interventista”, che è il suo attuale e al quale non può sottrarsi”⁷⁶.

Ad ogni modo, dal punto di vista del nostro lavoro, la riforma costituzionale del 2012 rappresenta un imprescindibile passaggio di analisi, in quanto assume “i connotati di una vera e propria *contro-riforma* dell’autonomia regionale e locale” rispetto alla riforma del Titolo V del 2001, “in particolare sotto il profilo dell’autonomia finanziaria, ma con effetti di notevole impatto su tutto il sistema della forma di stato e sulla concezione stessa delle

⁷³Così Brancasi A., “L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione”, in *forum costituzionale.it*, 2012, p. 1.

⁷⁴In questo senso Brancasi A., “L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione”, cit., pp. 2-3.

⁷⁵Così Bognetti G., “Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale”, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2011, p.2.

⁷⁶Bognetti G., “Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale, cit., p.2.

autonomie territoriali e della loro posizione costituzionale quali enti “costitutivi” della Repubblica”⁷⁷.

Riprendendo i contenuti della nuova *governance* fiscale introdotti già in precedenti interventi legislativi⁷⁸ la L. cost. 1/2012 interviene e modifica gli articoli 81, 97, 117 e 119 della nostra Costituzione⁷⁹ incidendo, così, sulla disciplina di bilancio all’interno delle pubbliche amministrazione, incluso gli enti territoriali sub-statali.

In particolare, il novellato art. 81 Cost. – applicabile a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014 – impone allo Stato di assicurare “l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico” (comma 1). Sembrerebbe che “l’indirizzo politico nazionale si trova pressoché edulcorato e schiacciato dalle decisioni comunitarie sicché il binomio Parlamento-Governo è condannato a svolgere sempre più di frequente un’attività recettizio-normativa piuttosto che politico-normativa”⁸⁰. Ad ogni modo, la regola generale dell’equilibrio contabile può essere derogata con il ricorso all’indebitamento “solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali” (art. 81 Cost., comma 2), come, ad esempio, gravi recessioni economiche, crisi finanziarie o gravi calamità naturali⁸¹.

Il ricorso all’approvazione delle Camere per maggioranza assoluta in ciascuna di esse, “nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”, viene altresì richiesto per la legge che stabilisca “il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni” (art. 81 Cost., comma 6). La previsione di tale legge rinforzata – disciplinata nel dettaglio all’art. 5 della legge

⁷⁷Così Cecchetti M., “Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell’autonomia regionale e locale”, in *federalismi.it*, n. 24/2012, p.1.

⁷⁸Il riferimento è alla Legge n. 196/2009 e alla sua successiva riforma ad opera della Legge n. 39/2011. Si veda, a tal proposito, Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, aprile 2010 (testo disponibile su www.mefgov.it).

⁷⁹Per un’analisi dettagliata sulle modifiche costituzionali apportati dalla L. cost. 1/2012 cfr. Canaparo P., “La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell’articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica”, in *federalismi.it*, n. 13/2012. Cfr., inoltre, Cabras D., “Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica”, in *forum costituzionale.it*, 2012.

⁸⁰Così Ciolli I., “Crisi economica e vincoli di bilancio”, cit., p. 13.

⁸¹L. cost. 1/2012, art. 5, primo comma, lettera d).

costituzionale di riforma – corona una “intestazione in capo allo Stato di una speciale potestà legislativa di tipo esclusivo e di rango sovraordinato rispetto alla stessa legislazione ordinaria”⁸² per l’implementazione dei principi di equilibrio di bilancio in tutte le amministrazioni pubbliche, dando la possibilità, abbastanza evidente, allo Stato centrale di derogare alla competenza concorrente del “coordinamento della finanza pubblica”; riportandola nel campo della sua titolarità esclusiva. È palese il pregiudizio che tale sistema di cose provoca al livello sub-statale ed, in particolare, a quello regionale, senza considerare i risvolti a livello di stabilità ed accordo politico tra maggioranze e opposizioni al momento di legiferare⁸³. Sembra consolidarsi, dunque, “nel testo della Costituzione la scelta (di politica contingente) di eliminare dall’orizzonte del possibile la elaborazione di politiche espansionistiche anche in fasi congiunturali positive”⁸⁴.

Ma il pregiudizio verso i livelli territoriali viene portato avanti anche nei successivi punti di riforma, come, ad esempio, l’attrazione della materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” – prima di potestà concorrente, insieme al “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” – nella sfera delle competenze esclusive dello Stato (art. 117 Cost., comma 2), nonché attraverso la limitazione ulteriore dell’autonomia finanziaria territoriale mediante la novella dell’art. 119 Cost.. In questo caso, mediante l’aggiunta al primo comma, l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni viene riconosciuta e sottoposta al “rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci”, nonché alla “osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”. Anche qui, si è proceduto a ‘blindare’ costituzionalmente un adeguamento territoriale ai vincoli fiscali europei, senza che ve ne fosse esplicito bisogno per di più sottoponendo i ‘limiti’ dell’autonomia finanziaria territoriale alla legislazione esclusiva dello Stato.

⁸²Cecchetti M., “Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell’autonomia regionale e locale”, cit., p. 8.

⁸³Sostiene Bilancia F., “Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio””, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2012, che “il ricorso alla maggioranza assoluta affinché, al fine di considerare gli effetti del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, si possa procedere alla elaborazione di politiche di spesa pubblica anche se minimamente idonee a determinare un *deficit* di bilancio, inoltre, sottrae la disponibilità di questo fondamentale strumento di politica economica a qualunque maggioranza politica, a qualunque governo – salvi i benefici di un occasionale sistema elettorale ad ampio effetto maggioritario – implicando il necessario coinvolgimento di parte delle opposizioni anche solo per sfruttare gli effetti di una congiuntura economica particolarmente favorevole” (p.2).

⁸⁴Così Bilancia F., “Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio””, cit., p. 3.

Inoltre, le nuove previsioni in materia di indebitamento, introdotte al comma 6 dell'art. 119 Cost.⁸⁵ non fanno che limitare e penalizzare gli enti virtuosi che si vedono impediti – nonostante l'equilibrio del proprio bilancio – a procedere all'indebitamento, appunto, a causa del disavanzo finanziario degli altri enti regionali, “tutto ciò in nome di una comune e solidaristica responsabilità finanziaria di tipo oggettivo che, francamente, non rivela alcuna coerenza con il principio di autonomia in qualunque forma o modalità lo si voglia declinare”⁸⁶.

Una riforma questa, insomma, che preannuncia drastici cambiamenti sulla forma di Stato e che, con la sua eccessiva rigidità di previsioni, rischia di intaccare il cuore della nostra Costituzione, e cioè il fattivo mantenimento dei diritti sociali e dell'impianto del *Welfare State*⁸⁷.

Nonostante l'applicazione di tutte le nuove disposizioni sia stata prevista a decorrere dall'esercizio finanziario del 2014, la giurisprudenza costituzionale sembra aver già iniziato a “giocare d'anticipo rispetto ai tempi di applicazione della riforma”⁸⁸, sfatando l'idea di chi sosteneva che una riforma così “*Europe oriented*” non fosse suscettibile “di interpretazione autonoma da parte della Corte costituzionale, estranea al circuito decisionale tra Stati membri e Istituzioni dell'Unione, in cui consiste il predetto sistema di *governance*”⁸⁹.

Lo ha fatto, invece, con la sentenza n. 70/2012 in merito alla dichiarazione di incostituzionalità di alcune disposizioni della legge di bilancio della Regione Campania, sottoposta a ricorso da parte del Governo. In questo caso, il giudice delle leggi ha proceduto ad un'interpretazione alquanto restrittiva della facoltà di ricorrere all'avanzo di amministrazione ed allo stesso tempo di una alquanto estensiva del principio di copertura

⁸⁵Art. 119 Cost., comma 6: “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”, al quale la L. cost. 1/2012 aggiunge: “con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”.

⁸⁶ Cecchetti M., “Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale”, cit., p. 7.

⁸⁷Cfr., tra tutti, Groppi T., “The Impact of the Financial Crisis on the Italian written Constitution”, cit., pp. 12 ss.

⁸⁸Rivosecchi G., “Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e Legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione”, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3/2012, p. 6.

⁸⁹Così Dickmann R., “Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea”, in *federalismi.it*, n. 10/2012, p.2 (corsivo originale).

finanziaria delle leggi regionali⁹⁰, “comunque permeata da una impronta sostanzialmente “*statalista*”⁹¹. Un’impronta che, comprimendo l’autonomia finanziaria degli Enti territoriali – e delle Regioni, nello specifico – ne comprime più ampiamente il senso generale dell’autonomia e dell’autogoverno, non per forza disponibile alle ragioni ‘emergenziali’ del contenimento della spesa pubblica⁹².

Un ritmo costante, sembrerebbe. Ritmo rinforzato dalle intenzioni del disegno di legge costituzionale recante “Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale”⁹³ presentato dal Governo ‘tecnico’ nell’autunno del 2012. Una (contro) riforma “ispirata non da un disegno organico di assestamento della Repubblica delle Autonomie, bensì da un disegno prevalentemente economico-finanziario legato all’assestamento dei conti pubblici, al controllo e al contenimento della autonomia finanziaria regionale e locale, all’accorpamento dei livelli di governo per la riduzione dei costi politico-amministrativi, e – solo in parte – al rilancio dell’economia nazionale mediante l’azione uniforme statale in luogo di quella variegata regionale”⁹⁴.

Nelle intenzioni del Governo ‘tecnico’, ‘improvvisato’ costituente di riforma, – peraltro non portate a termine per il già *a priori* improbabile spazio temporale a disposizione di una legislatura già volta al termine – c’era l’idea di “correggere chirurgicamente alcune criticità”⁹⁵ della riforma del Titolo V del 2001, in particolar modo in merito alle Regioni, “troppe e paurosamente sbilanciate rispetto al disegno del Costituente su funzioni amministrative e operative”⁹⁶.

⁹⁰ Rivosecchi G., “Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e Legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione”, cit., p. 6 ss

⁹¹ Così Nardini M., “La “*tutela degli equilibri di bilancio*” delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012, n. 70), in *Amministrazione In Cammino*, 2012, p. 10 (corsivo originale), al quale si rimanda per un’analisi attenta e approfondita della Pronuncia in esame.

⁹² Si veda C. cost. 148/2012, ma anche C. cost. 193/2012 e 151/2012. Per un’analisi più dettagliata su tale giurisprudenza cfr. Calzavara F., “L’infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all’equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale (osservazioni sulla sentenza della Corte cost. n. 193 del 2012), in *federalismi.it*, n. 19/2012.

⁹³ N. AS-3520 del 2012.

⁹⁴ Così Bilancia P., “La riforma dell’ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze”, su www.csfederalismo.it, 2012, p.2.

⁹⁵ È quanto sostiene il ministro ‘tecnico’ per la pubblica amministrazione e la semplificazione Patroni Griffi in Patroni Griffi F., “La città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un’occasione mancata?”, in *federalismi.it*, n. 4/2013, p. 10.

⁹⁶ Così Patroni Griffi F., “La città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un’occasione mancata?”, cit., p. 15.

Il *vulnus* della riforma avrebbe dovuto vertere sull'instaurazione del "principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica come valore supremo dell'ordinamento costituzionale", mediante una "formula di salvaguardia (e di chiusura del sistema)"⁹⁷ – attraverso, principalmente, l'intervento sull'art. 117 Cost. –.

Dopo aver sancito – alla stessa stregua di tutti gli altri enti territoriali dell'ordinamento – che anche le Regioni a statuto speciale fossero tenute a concorrere al rispetto dei vincoli imposti a livello europeo ed internazionale in materia di finanza pubblica⁹⁸, il progetto di riforma entra 'nel vivo' delle sue intenzioni 'iniettando' nel nostro ordinamento una chiamata clausola 'di supremazia', per la quale "Le leggi dello stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica"⁹⁹. Una disposizione, questa, che, peraltro, prescinderebbe dalla ripartizione delle competenze legislative con le Regioni e che pone dei dubbi in merito al fatto che "anche le leggi regionali assicurano i diritti costituzionali, perché l'eguaglianza sostanziale è compito della Repubblica e non del solo Stato"¹⁰⁰.

Sul riparto competenziale è dove maggiormente avrebbe dovuto incidere la novella costituzionale, in un'ottica particolarmente aperta ed amplificatrice della legislazione esclusiva dello Stato, che va ad arricchirsi, ad esempio, di competenze nuove di politica estera e rapporti internazionali e con l'Unione europea¹⁰¹ con conseguente soppressione dei "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni" dall'elenco delle materie di legislazione concorrente – tentativo "oscuro", secondo autorevole dottrina, poiché continuerebbe a convivere con il c.d., ed altrettanto complesso, 'potere estero'¹⁰² delle

⁹⁷È quanto si legge sulla Relazione illustrativa in occasione della presentazione del disegno di Legge Costituzionale al Senato, reperibile in *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, n. 3520/2012, p. 2 disponibile anche su www.senato.it.

⁹⁸Si veda l'art. 1 del disegno di Legge Costituzionale in questione, il quale avrebbe così integrato l'art. 116 Cost., comma 1: "in materia finanziaria l'autonomia si svolge concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali".

⁹⁹Art. 2, comma 1, lettera a).

¹⁰⁰In questi termini Balboni E., Carli M., "Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo", cit., p. 4.

¹⁰¹Sempre l'art. 2, comma 1, lettera b), andando a modificare l'art. 117 Cost., comma 2, lettera a), introduce come 'nuove' materie di competenza legislativa dello Stato "politica estera e rapporti internazionali della Repubblica; rapporti della Repubblica con l'Unione europea", in sostituzione di "politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea".

¹⁰²Sul c.d. 'potere estero' delle Regioni cfr., fra tutti, Alfieri A. (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004.

Regioni ¹⁰³–, nonché di “norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa” o, ancora, tra le altre, “principi generali dell’ordinamento” degli Enti Locali.

In linea con la *ratio* di ‘urgenza’ dettata dalla congiuntura di crisi economica e, di conseguenza, mediante i criteri della (ri)centralizzazione, la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” viene definitivamente dispensato dalla potestà concorrente tra Stato e Regioni per subire l’attrazione verso il potere centrale, andando, così, a rendere compiuto – potenzialmente – il primo passo dato dalla L. cost. 1/2012.

Nel riparto delle materie di potestà legislativa concorrente è dove avrebbe maggiormente lasciato il segno la riforma *de qua*, elidendo il limite dei principi fondamentali per individuare “in forma assolutamente innovativa [...] il ruolo della legislazione dello Stato in una prospettiva funzionale/teleologica, quella dell’unità giuridica ed economica della Repubblica”¹⁰⁴, includendo, ove necessario, anche un termine temporale (non inferiore a centoventi giorni) per l’adeguamento della legislazione regionale. Previsione che fa sistema, nel disegno di legge, con la novella dell’art. 127 Cost. il quale – oltre a uniformare la procedura di impugnazione delle leggi regionali siciliane a quella in uso per tutte le altre Regioni¹⁰⁵ – prevede la possibilità del sindacato di

¹⁰³Si veda Ruggeri A., Salazar C., “Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: “controriforma” o manovra gattopardesca?”, cit., p. 6. Aggiungono, inoltre, gli autori: “Col disegno in commento, è da mettere in conto l’eventualità che si affermi una lettura del nuovo dettato costituzionale secondo cui *tutto quanto* attiene alle relazioni in parola si reputi ricadere entro la sfera di competenze dello Stato (dunque, anche la disciplina posta in ambito interno al fine di dare attuazione agli impegni assunti in seno alla Comunità internazionale ed all’Unione europea)”. Questa ipotesi interpretativa “di tutta evidenza comporterebbe sì numerose e corpose sforbiciate in seno agli ambiti materiali astrattamente ricadenti nell’area regionale da svuotarne in buona sostanza la consistenza, e, con essa, il senso stesso dell’autonomia (si pensi solo agli effetti che se ne avrebbero a carico della legge n. 11 del 2005, che dovrebbe in alcune delle sue più significative formulazioni considerarsi affetta da invalidità sopravvenuta, se non pure abrogata, si da non potersene più fare alcun utilizzo” (pp. 5-6, corsivo originale).

¹⁰⁴ È quanto si legge sulla Relazione illustrativa in occasione della presentazione del disegno di Legge Costituzionale al Senato, cit., p. 4. Si continua a leggere che “tale prospettiva, pur richiamando lessicalmente la formula di chiusura contestualmente inserita nel primo comma dell’articolo 117, si differenzia da quest’ultima in quanto non esprime un titolo di legittimazione all’intervento del legislatore statale al di fuori dei criteri di ripartizione delle competenze, ma indica il nesso strumentale-finalistico in relazione al quale le norme della legislazione statale possono legittimamente porre in ciascuna materia di competenza concorrente una parte della disciplina legislativa, in chiave di prevalenza e di complementarità rispetto alle norme regionali”.

¹⁰⁵Art. 3, comma 4 del Disegno di Legge Costituzionale in esame.

costituzionalità di quelle leggi regionali che, scaduto il termine previsto, non abbiano proceduto ad effettuare ‘l’adeguamento’ con la ‘nuova’ disciplina statale¹⁰⁶.

Queste, in sostanza, le principali – non pretendiamo qui l’esaustività di analisi – intenzioni del Governo ‘tecnico’ in merito alla distribuzione territoriale del potere nel nostro ordinamento. Al di là del dato tecnico-normativo, le considerazioni che sorgono procedono innanzitutto dalla ‘distanza’ con la quale ci si appropria alla realtà – peraltro formalmente riconosciuta *ab origine* dalla nostra Costituzione – delle Regioni che, nel disegno di legge in questione sembrano non meritare nemmeno il riguardo dell’iniziale in maiuscolo.

Ad ogni modo, al di là di questi particolari (non per forza) non rilevanti, l’intento di riforma si apprezza per la sua ottica sostanzialmente volta al centro, a discapito dell’autonomia, seppur mai del tutto realizzata(si), ma comunque nelle intenzioni e negli sforzi lungimiranti del costituente del ’48 e dell’impianto dell’intero ordinamento italiano, sempre più spesso, però, sottoposta alla ‘mortificazione’ della sfera legislativa e finanziaria, principalmente, in virtù della salvaguardia dell’unità(rietà)¹⁰⁷.

Si percepisce, a nostro avviso, una ‘contraddizione in termini’ in quanto un tentativo talmente ‘invasivo’ nei confronti dell’ordinamento regionale e territoriale in genere, spazio principe della sussidiarietà – quel valore ‘chiave’ nei sistemi (ormai) ‘aperti’ e composti, quasi ‘garanzia’ della democrazia e congiunzione tra istituzione e cittadino – venga operato da un Governo che di democratico (nell’accezione del rapporto di rappresentanza) ha veramente ben poco, in quanto non ha conosciuto la fase di scelta democratica ed elettorale da parte del popolo. Tra l’altro nell’assenza più totale di un pubblico dibattito, nonché di informazione.

La ri-centralizzazione verso l’unità non può – non deve – correre il rischio di significare una sostanziale ‘uniformizzazione’ di un sistema, l’Italia, che si caratterizza per

¹⁰⁶Si legge all’art. 3, comma 1 della proposta di riforma in esame: “All’articolo 127, primo comma, della Costituzione, dopo le parole: «entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «o dall’inutile decorso del termine fissato ai sensi del secondo periodo del terzo comma dell’articolo 117».

¹⁰⁷Interessante quanto a questo proposito sostiene Ruggeri A., “Crisi economica e crisi della Costituzione”, cit.: una questione generale e primaria “è se, con specifico riguardo al nostro ordinamento, le Regioni possano davvero fregiarsi del titolo di enti *politicamente* autonomi, secondo una loro raffinata rappresentazione teorica, ovvero se non si tratti piuttosto di una raffigurazione almeno in parte non rispondente al modello costituzionale, oltre che vistosamente contraddetta dall’esperienza, siccome frutto della enfaticizzazione di dati pure *in nuce* presenti nel disegno della Carta”, che “grava le Regioni dell’osservanza di limiti non poco penetranti a presidio dell’unità-indivisibilità della Repubblica” (pp. 6-7, corsivo originale).

le sue differenziazioni interne. E inoltre, che senso avrebbe comprimere il valore dell'autonomia, simbolo, peraltro, di democrazia ed efficienza (se, chiaramente, ben valorizzata e dotata degli strumenti adeguati), in nome di una Unità che nel nostro Paese forse non è mai stata realmente del tutto raggiunta. La coordinazione di un tessuto territoriale di 20 Regioni che si 'polarizzano' intorno all'atavico contrasto nord-sud con le spinte centrifughe di Bruxelles forse richiederebbero soluzioni più flessibili ed adattabili ai territori ed alle loro peculiarità, invece che 'rigide' riconduzioni *ad unum*.

Ad ogni modo, la congiuntura che stiamo vivendo ha 'surriscaldato' il sedimento normativo, politico, economico e sociale, trasformandolo in quel 'magma' incandescente e, per questo, mobile che ancora sembra tardare a solidificarsi in forme più stabili. Il che ci 'costringe' all'osservazione degli eventi in continuo aggiornamento.

Chiudendo, però, sebbene "la pianta delle Regioni non ha messo ancora le radici perché [...] posta a dimora in un terreno non ben dissodato e non sufficientemente fertile"¹⁰⁸ – 'in balia', per giunta, degli eventi più recenti, nefasti dal punto di vista finanziario, nonché etico, quindi politico in genere –, ci sembra comunque "illusorio cercare il rimedio nelle sole riforme istituzionali, giacché, per dirne una, in un sistema di governo che rimanga multilivello non si troverà mai un riparto di competenze che eviti la necessità in più casi di un loro esercizio comune e quindi di un'intesa in vista di un fine comune"¹⁰⁹.

3. Estabilidad presupuestaria e sangría del sistema sociale nell'Estado Autónimo spagnolo.

Nelle maglie fitte della pandemia economica e finanziaria la Spagna vi è caduta in pieno e sembra esservi ancora impigliata.

A differenza di altre realtà, la Spagna proveniva da un periodo virtuoso di crescita interna, ma l'eco dell'inflessione del capitalismo internazionale si unì ad alcune deficienze interne strutturali in modo da far piombare il Paese in una delle peggiori epoche di 'depressione' mai conosciute dalla seconda guerra mondiale in poi.

Per sommi capi, in principio fu la c.d. *burbuja inmobiliar*: il boom della costruzione, avallato anche da politiche specifiche del Governo, fece aumentare a dismisura la sua

¹⁰⁸Così Martinez T., "La parabola delle Regioni", in AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Milano, 2000, p. 1023.

¹⁰⁹Di questo avviso Amato G., "Senza virtù regionalismo vano", in *Il Sole 24 Ore*, 14 ottobre 2012.

redditività, a discapito di altri settori non meno incisivi, quali la produttività industriale e l'investimento in tecnologie. Anche il turismo rappresentava buona parte del prodotto interno lordo, ma, così come la costruzione, si sorreggeva sul lavoro precario e la mano d'opera a basso costo. Industria e agricoltura erano i 'fanalini di coda' di un'economia – comunque attiva – che, stando così le cose, dipendeva molto dalle importazioni, creando uno squilibrio nella bilancia commerciale.

La discrasia, allora, tra crescita economica e crescita della produttività produsse una situazione di indebitamento che si aggravò con l'arrivo della crisi delle entità finanziarie e del credito, in modo che la crisi della costruzione, come se si bloccasse una catena di montaggio, paralizzò l'intero tessuto economico del Paese¹¹⁰.

Va comunque segnalato che di vera e propria crisi in Spagna non si parlò fino all'estate del 2008, quando l'allora Primo Ministro Zapatero non potette più eludere la precipitosa – e 'precipitata' – situazione economica¹¹¹.

Non è certo questo il luogo, né il caso, di una ricostruzione economica precisa e dettagliata. Ciò che ci proponiamo di sottolineare è come il contesto della crisi oltre ad 'infestare' i principali settori produttivi, abbia alla stessa maniera 'travolto' le istituzioni nella loro distribuzione 'multilivello' e cioè lo Stato, le *Comunidades Autónomas* (CC.AA.) – principalmente – ed il livello locale¹¹², in una congiuntura politica particolarmente importante per la Spagna, come vedremo più avanti.

In un clima già di per sé incerto e confusionario, la vertiginosa crescita dello *spread* e l'impellente bisogno di 'tranquillizzare i mercati', di fronte ai dubbi e le 'paure' degli investitori sulla solvenza della Spagna, hanno fatto sì che nell'agosto del 2011 si procedette ad una riforma che, inserendosi nella 'scia' degli 'adeguamenti' da parte dei vari ordinamenti europei alla nuova *governance* economica comunitaria¹¹³ inaugurati dalla

¹¹⁰Per un'analisi più detenuta e attenta sui 'passaggi' della crisi in Spagna cfr., tra tutti, Alabort E. (coord.), "La crisis económica en el Estado español: análisis desde una perspectiva libertaria", in *Estudios*, n. 1/2011.

¹¹¹Cfr. "Zapatero menciona por primera vez la palabra crisis para referirse a la situación económica", in *El País*, 8 luglio 2008.

¹¹²L'economia del lavoro ci esula dal soffermarci sull'analisi del livello locale, per cui si rimanda a: García Prats F. A., "Stability Pact and multi-level Governance. European constraints and local public finance: The Spanish experience", relazione tenuta in occasione dell'incontro *Patto di stabilità e governance multilivello. Vincoli europei e finanza locale nelle esperienze nazionali*, tenutosi a Roma il 28 novembre 2011 (testo consultabile su www.fondazioneifel.it); Rodríguez Márquez J., "Notas para una racionalización competencial en el nivel local", e Salvador Crespo M., "Retos y oportunidades para el gobierno local en tiempo de crisis", entrambi in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 4/2012.

¹¹³Cfr. Fabbrini F., "Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE", in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2011. Si veda, inoltre, Besselink L., Reestman J.H., "The Fiscal Compact and

Germania nel 2009¹¹⁴, ha ‘blindato’ il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione spagnola (CE) – forse in maniera ‘innecessaria’, o, comunque ‘insufficiente’¹¹⁵ –.

La riforma, entrata in vigore il 27 settembre 2011¹¹⁶, si è concentrata esclusivamente sulla novella dell’art. 135 CE, mediante l’introduzione *ex novo* di una prolissa disposizione mediante una “desafortunada redacción”¹¹⁷ di sei commi, una *disposición adicional única* e una *disposición final única*.

Il costituente di riforma ‘blinda’ innanzitutto il “*principio de estabilidad presupuestaria*”, al quale dovranno adeguarsi le attività di *tutte* le Amministrazioni Pubbliche nelle varie ‘declinazioni’ territoriali (art. 135 CE, comma 1) per poi stabilire che né lo Stato né le Comunità Autonome potranno incorrere in un “*deficit estructural*” superiore a quello che l’Unione europea stabilisca per i suoi Paesi membri, rimandandone la fissazione ad una successiva *Ley Orgánica* (comma 2). Anche l’indebitamento viene ‘blindato’ nel limite espresso stabilito dal TFUE (comma 3). Vengono anche espressamente previste delle ‘eccezioni’ ai limiti di deficit, che potranno superarsi “*en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escare al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado*”¹¹⁸, una volta comprovato il consenso

the European Constitutions: ‘Europe Speaking German’”, in *European Constitutional Law Review*, n. 1/2012.

¹¹⁴Per un’interessante analisi comparativa tra la riforma costituzionale tedesca del 2009 e quella spagnola del 2011 cfr. Gomez Orfanel G., “La reforma constitucional del federalismo financiero alemán (Föderalismusreform 2009) y la reforma constitucional española de 2011”, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 38/2012.

¹¹⁵Sostiene Bastida Freijedo F.J., La reforma del artículo 135 CE”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93/2011, che “La Unión Europea debería establecer unos criterios básicos uniformes para todos los Estados miembros y señalar, al mismo tiempo, unos márgenes de fluctuación que permitan a economías tan diferenciadas adaptarse al principio de estabilidad presupuestaria. O lo hace la Unión Europea o lo imponen los países líderes en la Unión. La convergencia con Europa requiere necesariamente que las referencias sobre el déficit estructural se sitúen en ese contexto. Cosa distinta es que esas referencias aparezcan en la Constitución, porque bien son innecesarias, dada la primacía del Derecho comunitario, bien son insuficientes, si se trata de mínimos que pueden alentar a un endeudamiento, posible en otros Estados, pero nocivos para una economía en situación delicada, como la española actual” (p. 174).

¹¹⁶Pubblicazione nel *Boletín Oficial del Estado* disponibile on line: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf>.

¹¹⁷In questi termini Aragón Reyes M., “La reforma del artículo 135 CE”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93/2011, p. 171. Si tratta di un’accurata indagine condotta dalla rivista che raccoglie le risposte dei principali costituzionalisti spagnoli ad un questionario comune che li interroga in merito alla riforma costituzionale in questione.

¹¹⁸Interessante a tal proposito la considerazione di De Carreras Serra F., “La reforma del artículo 135 CE”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93/2011, il quale sostiene che “No cabe duda que, dado el carácter de la materia, algunas excepciones son necesarias para flexibilizar las normas que se establecen. Ahora bien, las excepciones que se prevén son de tal amplitud que, en su caso, pueden invalidar las normas establecidas en el resto del artículo” (p. 187).

della maggioranza assoluta dei membri del *Congreso de los Diputados* (comma 4). Tutti i principi enunciati sono affidati allo sviluppo normativo da parte di una *Ley Orgánica* (comma 5), mentre alle Comunità Autonome, d'accordo con i rispettivi Statuti di autonomia, viene richiesta l'adozione de “*las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias*” (comma 6). Nella *disposición adicional única* si stabilisce – oltre al fatto che la *Ley Orgánica* prevista nell'articolo venga approvata prima del 30 giugno 2011 – che i limiti del deficit strutturale sanciti dall'art. 135 CE entreranno in vigore a partire dal 2020.

La ‘riserva’ di Legge Organica viene soddisfatta con l'approvazione della L.O. 2/2012, del 27 aprile “*de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*” (LEPSF)¹¹⁹, la quale – oltre a perseguire i principi di stabilità, trasparenza, efficienza, responsabilità e lealtà istituzionale –, tra le altre cose, ‘abilita’ uno speciale ‘protagonismo’ al Governo in termini di coordinazione e applicazione effettiva dei principi e delle disposizioni¹²⁰ in una materia già di per sé ‘accentratrice’ come quella della stabilità finanziaria, da applicare, comunque, a tutte le Amministrazioni Pubbliche operanti nell'ordinamento.

Questa nostra necessaria, seppur breve, analisi deve, per forza di cose, astenersi dai tecnicismi dettagliati che richiederebbero l'apertura di parentesi di carattere più economico, finanziario e tributario, e pretende più che altro stressare i punti più importanti e controversi che ci permetteranno poi di poter andare avanti nel percorso che ci proponiamo di portare a termine nel corso di questo lavoro.

La dottrina, nella sua maggior parte, ha concordato nell'attribuire alla riforma costituzionale *de qua* un profilo sostanzialmente poco opportuno, arrivando addirittura – con termini ‘forti’ ma alquanto esplicativi – ad aggettivarla come una riforma “*inútil, vacía y mal tramitada*”¹²¹. Forse perché si tratta di una riforma dal significato politico ed

¹¹⁹Per un'accurata ed attenta analisi sulla LEPSF si rimanda a: Delgado D., “La Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, in *Fundación Ciudadanía y Valores*, 2012 (testo consultabile su http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1343036928_estabilidad_presupuestaria.pdf); Ruiz Almendral V., “La estabilidad presupuestaria en la Constitución española”, relazione presentata in occasione delle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, sul tema “*La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*” tenutesi a Lecce il 14 ed il 15 settembre 2012 (testo consultabile su www.gruppodipisa.it).

¹²⁰ Si veda l'art. 10 della LEPSF, recante “*Disposiciones para la aplicación efectiva de la Ley e mecanismos de coordinación*”.

¹²¹Così De Carreras F. nel fortunato commento, “*Inútil, vacía y mal tramitada*”, in *La Vanguardia*, 1 settembre 2011.

ideologico, più che giuridico¹²². Forse perché la Costituzione non è il ‘luogo’ adatto per questo tipo di regolazione normativa, non essendo la *estabilidad presupuestaria* un valore costituzionale, non potendo il potere di riforma non rispettare il modello economico costituzionale originariamente stabilito, ed infine perché la costituzionalizzazione di questa formula la ‘irrigidisce’, rischiando di contravvenire ai propositi che la hanno animata¹²³. Forse perché risulta quanto mai difficile mantenere l’equilibrio intorno al labile confine tra la flessibilità di un principio e la “rígida prefiguración normativa que apunte o se aproxime al déficit zero”¹²⁴, con il rischio di convertirlo in un ingessato – ed ingessante – “dogma”¹²⁵.

Ma andiamo con ordine.

La ‘inutilità’ della riforma o, se si vuole usare una più ‘pacata’ espressione, la sua scarsa necessità contingente proviene dal fatto che l’impianto normativo spagnolo in qualche modo già conteneva degli strumenti di copertura finanziaria¹²⁶ costituzionalizzati nella ‘calda’ estate spagnola del 2011, e, se non bastasse, una più recente giurisprudenza costituzionale giustificava la competenza statale nella “fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria” e la sua proiezione “sobre el triple nivel territorial” dell’ordinamento¹²⁷.

I contenuti, dunque, non rappresentano un’importante novità e rimandano largamente ad uno sviluppo legislativo successivo. Degna di nota, comunque, è l’introduzione del principio di “prioridad absoluta” nel pagamento del debito pubblico¹²⁸, una vera e propria “bomba de relojería”¹²⁹ che minaccerebbe l’intera architettura costituzionale, giacché “obbligerebbe a dare priorità al pagamento del debito anche se con ciò si sacrificassero altri obiettivi costituzionali, come la soddisfazione dei diritti sociali, l’uso razionale delle

¹²²Si veda Albertí Rovira E., “La reforma del artículo 135 CE”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93/2011.

¹²³Cfr. Álvarez Conde E., “La reforma del artículo 135 CE”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93/2011, p. 161.

¹²⁴Così Cámara Villar G., “La reforma del artículo 135 CE”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93/2011, p. 176.

¹²⁵Così Cámara Villar G., “La reforma del artículo 135 CE”, cit., p. 176.

¹²⁶Il riferimento è alla Ley 18/2001, de 12 de diciembre, *General de Estabilidad Presupuestaria* e alla Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, *complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, nonché al Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*.

¹²⁷STC 134/2011 (FJ 17).

¹²⁸Si veda l’art. 135 CE, comma 3: “El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizadas por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. ...”.

¹²⁹Così Pisarello G., “Sobre la reforma constitucional”, in *Cuadernos de la Fundación 1 de Mayo*, numero speciale “*Reforma del artículo 135 de la Constitución*”, n. 25/2011, p. 16.

risorse o la garanzia dell'autonomia finanziaria delle comunità autonome e dei municipi”¹³⁰.

E proprio la ‘tenuta’ dello Stato sociale – così come in Italia, come abbiamo avuto modo di vedere – diventa il fulcro delle riflessioni in merito alla riforma in analisi, che, sembrerebbe, oltre a compromettere irrevocabilmente la sovranità fiscale dello Stato, irrigidire il principio stesso dello Stato sociale di Diritto, flessibile per natura e fattivamente ‘sofferente’ nei limiti dell’equilibrio di bilancio, del quale potrebbe più volte richiederne lo ‘sforamento’ per la propria soddisfazione.

Sebbene un limitato indebitamento non sarebbe che funzionale alla buona amministrazione dei diritti sociali¹³¹, e la “coherencia a la política fiscal” e la “sostenibilidad presupuestaria a largo plazo”¹³² del novellato art. 135 CE assicurerebbero la sostenibilità necessaria ai costi dello Stato sociale, dei dubbi permangono. La ‘cristallizzazione’ formale dei ‘tetti’ di deficit e indebitamento che vincolano tutte le Amministrazioni dello Stato, contribuirebbero ad impedire “en la práctica la satisfacción eficaz de muchos derechos sociales reconocidos en la constitución para que se materialicen en la acción pública y no para que se les considere piezas declamatorias sin resultado real alguno en razón de una regla “técnica”, la imposibilidad de utilizar recursos presupuestarios públicos para poner en práctica actuaciones de nivelación social constitucionalmente reconocidas”¹³³, a discapito del ‘disegno’ sociale previsto dal costituente originario¹³⁴.

¹³⁰ Pisarello G., “Sobre la reforma constitucional”, cit., p. 16 (la traduzione è mia).

¹³¹Cfr. De Carreras Serra F., “La reforma del artículo 135 CE”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93/2011, il quale argomenta che un eccessivo indebitamento devierebbe un’ingente parte dei fondi pubblici al pagamento degli interessi alle entità finanziarie, sempre più elevati quanto maggiore sia il volume del debito e, perciò, con il rischio che il credito non sia recuperabile. A questo proposito, l’Autore sostiene quanto siano poco convincenti gli argomenti secondo i quali sarebbero proprio i mercati a pretendere la fissazione dei limiti al deficit e all’indebitamento. Anzi, sarebbero proprio i mercati i primi interessati all’indebitamento degli Stati, per i pingui benefici risultanti dal pagamento degli interessi. Di conseguenza, “a las instituciones clásicas de todo Estado social –sanidad, pensiones, paro y enseñanza– lo que más les conviene es una buena administración que evite en lo posible el endeudamiento para que así disminuyan los gastos dedicados a pagar intereses a las entidades financieras y ese ahorro puede revertir en su beneficio” (p. 184).

¹³²Così Tajadura Tejada J., “Reforma constitucional e integración europea”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 216/2011, p. 27. Sostiene l’Autore che “es falso que la reforma suponga un ataque al Estado Social; antes bien, su objetivo último no es otro que garantizar su sostenibilidad. La regla fiscal introducida en el artículo 135 de la Constitución no contiene alusión alguna a un techo de gasto o a recortes sociales de ningún tipo; simplemente pretende garantizar la compatibilidad de ingresos y gastos a lo largo del tiempo” (p. 27).

¹³³Così Baylos A., “Lealtad constitucional, Estado social y límite al déficit público”, in *Cuadernos de la Fundación 1 de Mayo*, numero speciale “Reforma del artículo 135 de la Constitución”, n. 25/2011, p. 6. Per l’Autore, dunque, “el techo constitucional al déficit público afecta directamente a la función del Estado

Un ulteriore punto rilevante è senz'altro il rimando fatto per la prima volta all'Unione europea, che 'finalmente' entra nella Costituzione spagnola, anche se "de manera inopinada"¹³⁵ ed 'inconveniente', figurando "non come contesto sovranazionale nel quale si integra la Spagna, ma esclusivamente come autorità che detta l'indebitamento che la Spagna può avere"¹³⁶. Per effetto della primazia del Diritto comunitario, non sarebbe necessario un rinvio costituzionale interno affinché i limiti di deficit pubblico stabiliti da Bruxelles – si ricordi che l'art. 126 del TFUE stabilisce che "Gli Stati devono evitare disavanzi pubblici eccessivi" (comma 1) – vincolino direttamente gli Stati membri; inoltre, la riforma 'spreca' un'occasione per poter colmare la 'lacuna' della Costituzione spagnola del 1978 che non contempla questioni relative all'integrazione europea, affidandosi alla clausola di apertura generale dell'art. 93. Si consideri, ancora, che per essere l'unica menzione all'Unione europea, la citazione espressa del TFUE (*ex art. 135 CE*, comma 3) comporta delle criticità evidenti, "no ya sólo porque en el marco de evolución del proceso de integración europea podría quedar obsoleta si cambia el Derecho originario, sino también porque [...] da la impresión de una renuncia a nuestra facultad como Estado soberano de retirarnos, en su caso, de la Unión"¹³⁷.

Ma, ciò che più colpisce è sicuramente il procedimento della riforma, *express*, che in qualche modo racchiude e spiega – ma certamente non giustifica – tutto ciò che essa (ap)porta con sé. Stupisce essenzialmente la rapidità con la quale si porta a termine un processo di revisione costituzionale in un ordinamento fondamentalmente 'immobilista' da questo punto di vista, che in più di trent'anni di Costituzione ha sempre avuto – e continua ad averne – una certa reticenza (politica) a modificarne le disposizioni – fatta eccezione per un piccolo intervento riformatore nel 1992, più che altro di carattere tecnico¹³⁸ –; "de hecho, esa rapidez y, sobre todo, las desafortunadas formas que venían a ser la primera

social, porque niega a los poderes públicos uno de los mecanismos importantes para encarar en un momento histórico determinado compromisos sociales que se han reconocido como derechos que requieren de la actividad prestacional del Estado y de las Comunidades Autónomas para su materialización" (p.6).

¹³⁴Art. 1 CE, comma 1: "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

¹³⁵Così Blanco Valdés R., "La reforma de 2011: de las musas al teatro", in *Claves de la Razón Práctica*, n. 216/2011, p. 18.

¹³⁶Così Bastida Freijedo F.J., "La reforma del artículo 135 CE", cit., p. 175 (traduzione mia).

¹³⁷Così Cámara Villar G., "La reforma del artículo 135 CE", cit., p. 179.

¹³⁸In ottemperanza alle disposizioni introdotte dal Trattato di Maastricht, e alla Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, viene modificato l'art. 13 CE, comma 2, inserendo l'inciso "y pasivo" nella disposizione che fissa i criteri per l'esercizio da parte degli stranieri del diritto di suffragio attivo e, dunque, passivo, nelle elezioni municipali.

expresión de tantas prisas, contrastan con la letanía, mantenida durante tres decada por los dos grandes partidos españoles, sobre la necesidad de ser extremadamente cuidadosos a la hora de reformar una Constitución que fue en si día la expresión jurídica del pacto político fundador de la actual España democrática”¹³⁹.

Come al solito, è il contesto che fa il testo, e il contesto nel quale nasce e culmina la riforma dell’art. 135 CE è quello di una ‘calda’ estate in cui l’infiammarsi della crisi, della sfiducia dei mercati, della ‘febbre alta’ dello *spread* e dell’instabilità finanziaria interna al Paese hanno richiesto un provvedimento d’urgenza che si è tradotto nel tentativo estremo da parte del Governo Zapatero, – ormai esanime e ‘terminale’, pronto alla sconfitta annunciata delle anticipate elezioni generali del novembre 2011 – di gettare acqua sul fuoco mediante una ‘rassicurazione’ blindata nelle maglie costituzionali¹⁴⁰.

La tradizione del largo consenso, che aveva caratterizzato il momento costituente del 1978, viene ‘rotta’¹⁴¹ da un’intesa di riforma preso fundamentalmente grazie all’accordo (solo) tra i due principali partiti, PSOE e PP,– o meglio, tra i rispettivi dirigenti – a discapito delle posizioni, manifestamente contrarie, delle minoranze politiche e parlamentari – sostanzialmente nazionaliste e di sinistra –¹⁴², nonché del dibattito pubblico, pressoché inesistente, e in virtù di ragioni legate all’urgenza; ragioni comunque dubbie e controverse, che difendono male il loro carattere ‘emergenziale’ a fronte della data ben lontana, fissata nel 2020, per l’entrata in vigore dei limiti di *estabilidad presupuestaria* e, piuttosto, si spiegano in relazione ad un’altra data, quella delle imminenti elezioni di autunno.

Più simile ad un *Real Decreto-ley* che ad una vera e propria riforma costituzionale¹⁴³, quella del 2011 segue il percorso c.d. generale prefigurato dall’art. 167 CE¹⁴⁴ e, in

¹³⁹Così Blanco Valdés R., “La reforma de 2011: de las musas al teatro”, cit., p. 8.

¹⁴⁰Per alcuni una vera e propria “reforma constitucional de carácter preventivo, utilizada como moneda de pago por la compra por parte del BCE de la deuda pública española y que puede pantear más problemas jurídicos y políticos que los que pretende solucionar”. Così Álvarez Conde E., “La reforma del artículo 135”, cit., p. 164.

¹⁴¹Come spiega De Carreras Serra F., “La reforma del artículo 135 CE”, cit., “el consenso, como nota que caracteriza a la Constitución de 1978, no es el simple acuerdo adoptado al final de un debate parlamentario de una ley que, en el fondo, deja descontento a todos, sino que tiene otro significado. Primero, el consenso constitucional significa que el método para redactar la Constitución consistió en que los acuerdos a los que se llegaba no eran aprobados por una mayoría numérica simple sino tras una continua transacción entre los grupos parlamentarios con la finalidad que la redacción final fuera considerada por todos como la mejor decisión y asumida como propia debido al hecho de haber sido tomada en común” (pp. 182-183).

¹⁴²Cfr. “Camino del acuerdo”, *El País*, 26 agosto 2011.

¹⁴³Di quest’avviso Pérez Royo J., “La reforma del artículo 135 CE”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93/2011.

ottemperanza anche ai cavilli dei regolamenti parlamentari¹⁴⁵, in un tempo record – un mese – riesce a vedere la luce a seguito di un procedimento di urgenza e in lettura unica. Inoltre, come già si anticipava prima, il fatto che la proposta di riforma poggiasse sull'accordo dei due principali partiti in Parlamento, la larga maggioranza non permise neanche di raggiungere il quorum necessario alla sollecitazione di referendum popolare¹⁴⁶.

La forma procedurale seguita dalle *Cortes Generales* rappresentò ben presto l'oggetto di un ricorso di *amparo* presentato, ma non ammesso, davanti al *Tribunal Constitucional* (TC) da parte di due parlamentari del blocco minoritario di sinistra¹⁴⁷ per supposte riduzioni alle facoltà del *Congreso*, ridotte in un tempo assai limitato, nonché per forti dubbi in merito alla sussistenza dei requisiti necessari per il procedimento in *lectura única*.

La risposta giurisprudenziale non tardò ad arrivare¹⁴⁸, rivelando, tuttavia, una sorta di “leggerezza, con la quale il TC liquida le pretese dei ricorrenti”¹⁴⁹ e la questione in generale, meritevole forse di giudizio mediante sentenza e non “de forma liminar”, come sottolineato peraltro dal *voto particular* emesso dal magistrato Pérez Tremps.

La pronuncia giustifica le ragioni di eccezionalità e, quindi, l'urgenza della riforma in merito all'imminente scioglimento delle Camere, pur restando, comunque, la dubbia coerenza con le condizioni che i regolamenti parlamentari prevedono per l'adozione del procedimento di urgenza e in lettura unica, in questo caso “la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración” o “su simplicidad de formulación” (art. 150 RCD). Entrambe condizioni che necessitano di una sforzata interpretativa per accomunarle al progetto di riforma dell'art. 135 CE che, rappresentando il prodotto “de un

¹⁴⁴Art. 167 CE: “1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras”.

¹⁴⁵Artt.93, 146 e 150 del *Reglamento del Congreso*.

¹⁴⁶Sull'iter della riforma nelle Camere cfr. Vintró J., “La reforma constitucional de 2011: nota sobre el procedimiento parlamentario”, in *Institut de Dret Public*, 2011 (testo disponibile su <http://idpbarcelona.blogspot.com>). Si veda, inoltre, García-Escudero Márquez P., “La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación de una reforma constitucional?”, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 38/2012.

¹⁴⁷Trattasi di G. Llamazares e N. Buenaventura, appartenenti al gruppo parlamentare Esquerra Republicana -Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya Verds. Ricorso n. 5241/2011, del 28 settembre.

¹⁴⁸Tribunal Constitucional, *Auto* 9/2012, del 13 gennaio 2012.

¹⁴⁹Così Escudero Alday R., “texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011”, in *Economía. Revista en cultura de la Legalidad*, n. 2/2012, p. 93.

delicado consenso” avrebbe fatto supporre che “su naturaleza requería de una tramitación tal que facilitara la participación más plural posible, con la cual no se compadece el procedimiento de lectura única”¹⁵⁰.

Il marcato deficit democratico che ha accompagnato l'intervento riformatore sulla Costituzione spagnola, oltre che le materie e la portata sulle quali esso opera, intimamente connesse al 'nucleo duro' dei diritti fondamentali e sociali, forse avrebbe richiesto più opportunamente il ricorso al procedimento di riforma aggravato contemplato dall'art. 168 CE¹⁵¹, più garantista, anche per via della partecipazione diretta dei cittadini¹⁵². Il confine è effettivamente labile e “desvincular el déficit público del cumplimiento real de tales derechos supone o bien un profundo desconocimiento acerca del funcionamiento de los mecanismos redistributivos de que disponen la autoridades públicas o bien un intento de engañar a la ciudadanía haciéndole creer que las reglas que fijan el techo de gasto o el endeudamiento del Estado no guardan relación con el desarrollo efectivo de derechos y políticas sociales”¹⁵³.

Lo 'scricchiolio' di quest'architave costituzionale di matrice fondamentale esogena, perché proveniente da esigenze di adeguamento all'ordinamento sovranazionale europeo, proviene allora dalle fondamenta: in democrazia la decisione della maggioranza è fondamentale, ma sempre nel rispetto delle minoranze che a questa decisione si oppongono. La larga intesa, figlia esclusivamente della convenienza politica, che ha permesso di condurre questa riforma *express* come un treno in corsa senza fermate ci invita a riflettere, allora, sul senso profondo dell'istituto di riforma costituzionale, ricordando che “son las exigencias políticas, derivadas del principio democrático, y los requerimientos

¹⁵⁰Questa l'argomentazione critica che emerge dal *voto particular* del magistrato TC Gay Montalvo nell'Auto 9/2012.

¹⁵¹Art. 168 CE: “1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. 2. La Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación”.

¹⁵²Di questa opinione Escudero R., “La reforma constitucional y los juristas del reino”, in *Cuadernos de la Fundación 1 de Mayo*, numero speciale “Reforma del artículo 135 de la Constitución”, n. 25/2011, il quale, inoltre, parla di “déficit de la cultura democrática” (p. 10) e argomenta: “Por un lado, la limitación del gasto público afecta decididamente a derechos como la educación y la sanidad que vertebran el Estado social. Por otro, excluir a la ciudadanía de una decisión de tal calado supone un nuevo golpe a ese Estado democrático al que se dice de aspirar. En pocas ocasiones como ésta se pone de manifiesto con tanta claridad cómo el recorte en derechos sociales suele ir acompañado de una rebaja de derechos políticos” (p.11).

¹⁵³Così Escudero Alday R., “texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011”, cit., p. 94.

jurídicos, emanados del principio de supremacía constitucional, como medio de control del governante, quiete condicionan la aparición del poder de reforma”, e dunque “cuando esas exigencias y esos requerimientos no se dan en la realidad, por no formar parte de la conciencia social [...], la temática de la reforma pierde todo su sentido”¹⁵⁴.

In un processo, allora, ‘eterodiretto’ – come già anteriormente si disse a proposito dell’ ‘adeguamento’ costituzionale italiano – almeno il ricorso al referendum – qualora in Parlamento ci fosse stata la possibilità di raggiungere il quorum necessario per richiederlo – sarebbe stato un mezzo di garanzia della partecipazione popolare ad un cambiamento così importante. Perché il referendum “no actúa de elemento legitimador, su única función es de garantía. Con él se intenta proteger a las minorías frente a posibles e hipotéticos abusos de las mayorías parlamentarias, que encontrarán en *l’appel au peuple* el freno más efectivo a cualquier veleidad de convertirse en poder constituyente y soberano”¹⁵⁵.

Il rischio, a questo punto, è quello di aver creato un “peligrosísimo” e “nefasto”¹⁵⁶ precedente che porterebbe ad adottare questo procedimento generale, ‘autarchico’ diremmo, per tutti quei eventuali interventi di riforma costituzionale non espressamente previsti nell’art. 168 CE, eludendo il dibattito ed il confronto con il popolo sulle modifiche alla Carta fondamentale che si suppone essere la massima espressione della sua volontà¹⁵⁷.

Questo episodio costituzionale rappresenta, così come gli altri portati a termine negli altri Paesi della zona euro, un atto di fiducia da parte dei Governi – meno da parte dei cittadini – nell’avanzamento del processo di integrazione (economica) europea, mediante l’ulteriore cessione/condivisione di sovranità: “formalmente va a ocurrir como consecuencia de una decisión constituyente soberana de cada uno de los países a través de sus órganos constitucionales competentes para ello. Pero materialmente es una exigencia de la supervivencia de la Unión Europea”¹⁵⁸. Così, per alcuni, si starebbe scrivendo un pezzo di storia costituzionale europea, un passo in avanti, sebbene proveniente dalle

¹⁵⁴Così scriveva autorevolmente De Vega P., *La Reforma Constitucional y la problematica del poder constituyente*, Madrid, 1985, p.23.

¹⁵⁵Così De Vega P., *La Reforma Constitucional y la problematica del poder constituyente*, cit., p. 145.

¹⁵⁶Così Blanco Valdés R., “La reforma de 2011: de las musas al teatro”, cit., p. 14.

¹⁵⁷De Carreras Serra F., “La reforma del artículo 135 CE”, cit., parla addirittura di “disprezzo” della Costituzione e spiega: “se ha devaluado la Constitución al darse la sensación de que sus preceptos son de usar y tirar, casi tan fáciles de reformar, si se cuenta con mayoría parlamentaria suficiente, como puede hacerlo un decreto-ley” (p.189).

¹⁵⁸Così Pérez Royo J., “La reforma constitucional en perspectiva”, *El País*, 5 settembre 2011.

decisioni costituenti dei distinti Paesi membri e non da quelle di Bruxelles¹⁵⁹. Tuttavia, sembra abbastanza inverosimile o, comunque, controverso, che questo ‘passo’ possa contribuire alla costruzione della già di per sé controversa ed agognata legittimità dell’Ue perché comunque si tratta di processi costituzionali ‘eterodiretti’, come già si diceva’, poco democratici nel senso della partecipazione, concepiti piuttosto in una logica top-down di induzione da parte di Bruxelles.

Quello spagnolo, nello specifico, fuori dalle alte pretese di avanzamento nella costituzionalizzazione – se non economica – dell’Ue, si classifica piuttosto come l’ultimo tassello di una fase di politica costituzionale portata avanti dalle due legislature Zapatero che, come avremo modo di vedere nel corso del lavoro, si caratterizza per i suoi connotati foschi e controversi¹⁶⁰.

Ma, riprendendo il nostro iniziale discorso sulle autonomie, come si ripercuote tutto ciò sull’autogoverno delle Comunità Autonome?

Se da un lato l’intento della riforma era quello di dare fiducia ai mercati, dall’altro si rivela un canale per il contenimento non solo dei bilanci statali ma, soprattutto, di quelli autonomi e locali, in ottemperanza alla necessità di colmare la alcuna in tema di coordinazione *presupuestaria* tra i vari enti territoriali¹⁶¹, sulla quale non ci soffermeremo.

Certo, anche in questo caso si nota la scarsa partecipazione e pubblicità dell’iter riformatorio che, benché incida non poco sulla limitazione dell’autonomia finanziaria delle Comunità Autonome, non ne ha previsto neppure il coinvolgimento durante la discussione, che sarebbe stato certamente più opportuno in sedi di raccordo centro-periferia come la *Conferencia de Presidentes Autonómicos* o il *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, perché, al di là del risultato che ne sarebbe potuto venir fuori, avrebbe

¹⁵⁹ Pérez Royo J., “La reforma constitucional en perspectiva”, cit.

¹⁶⁰ Sagace come sempre, Blanco Valdés R., “Consenso constitucional y sopa de pescado”, *La Voz de Galicia*, 4 settembre 2011, scrive: “Zapatero pone así, con la ocurrencia de impulsar esta reforma extemporánea, un negro broche a su lamentable trayectoria constitucional: tras haber impulsado un Estatuto catalán plagado de inconstitucionalidades que metió al TCE en una batalla que ha arrasado su prestigio y haber aplicado por primera vez una situación de excepción –declarando un estado de alarma ilegal y una militarización que vulneró de un modo flagrante nuestra ley fundamental–, el presidente ha roto el consenso constitucional de 1978, dilapidando con ello un patrimonio valiosísimo. Sus predecesores habían conseguido con gran sentido del Estado hacer de una sopa de pescado una pecera; él ha convertido una colorida pecera en una intragable sopa de pescado”.

¹⁶¹ Cfr. Ruiz Almendral V., “Estabilidad presupuestaria y Reforma Constitucional”, in *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 41/2012, p. 60 ss.

costituito comunque un atto “più coerente con la natura di uno Stato che consacra i principi dell’autonomia regionale e locale come due dei suoi fondamenti essenziali”¹⁶².

Con lo ‘scoppio’ della crisi – una volta con ‘scoppio’ ci si riferiva fondamentalmente a guerre, ma le armi del capitale e della finanza stanno producendo, a livello sociale, quasi le stesse situazioni di appiattimento ed impoverimento di tutti quegli individui, anzi, di tutti quei cittadini che subiscono senza conoscere né possedere gli strumenti e le arguzie di un conflitto bellico che attraverso le Borse si ripercuote sui diritti civili e sociali –, con lo ‘scoppio’ della crisi, si diceva, in Spagna si inizia a registrare una sempre crescente sfiducia nei confronti dell’*Estado Autonómico*. L’opulenza delle amministrazioni regionali e locali – nonché gli sprechi – ha creato una sorta di ‘gogna’ nei confronti dell’assetto territoriale del potere che negli anni ha alimentato sicuramente un debito pubblico sempre più grande¹⁶³, facendo, così, ‘dimenticare’ che, comunque, questo sistema si è dimostrato efficace per garantire una stabilità ad una democrazia giovane e inizialmente instabile, meritevole, peraltro, di esser riuscito a radicare le prestazioni sociali sul territorio¹⁶⁴, uniformando le disparità tra le varie Comunità Autonome, tenuto sempre conto dell’asimmetria culturale e strutturale – considerazione che, verrebbe, invece, più difficile da fare riguardo al sistema regionale italiano, ancora ‘imprigionato’ nell’atavica ‘questione meridionale’ –.

Da una parte, quindi, si punta il dito sulla responsabilità del sistema autonomico nel ‘caos’ dei conti pubblici statali, dall’altro si verifica una vera e propria *sangría* competenziale che, come già detto, si ripercuote sull’offerta dei servizi pubblici fondamentali – principalmente Sanità ed Istruzione, le più vessate – nelle varie CC.AA., costrette a *recortar* sempre più per poter stare al passo dell’equilibrio di bilancio – in relazione, anche, a ingressi correnti sempre più esigui –¹⁶⁵, e risvegliando, allo stesso tempo, sentimenti nazionalisti mai sopiti, come nel caso della Cataluña, con conseguenti

¹⁶² Così Blanco Valdés R., “La reforma de 2011: de las musas al teatro”, cit., p. 14.

¹⁶³ Cfr. Cuenca A., “Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis”, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 38/2009.

¹⁶⁴ Cfr. Viver Pi-Sunyer C., “L’impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralizació política a Espanya”, in *Revista d’estudis autonòmics i federals*, n. 13/2011.

¹⁶⁵ È quanto emerge dal *Proyecto Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas* relativo all’anno 2013 pubblicato dal Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (consultabile all’indirizzo web

http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/pdf/Resumen_ejecutivo_Proyectos_Presupuestos_Generales_2013.pdf).

rivendicazioni di sovranità attraverso, anche, nuovi sistemi fiscali particolareggiati – ma su questo torneremo più in là –.

La *sangría* della crisi si è tradotta nel collasso delle economie regionali, appesantite dallo stallo produttivo, dall'aumento vertiginoso delle cifre della disoccupazione e dalla conseguente tensione fiscale che ne minaccia il fisiologico funzionamento¹⁶⁶. Su questo stato di cose è stato costituito il *Fondo de Liquidez Autonómico*¹⁶⁷ come misura straordinaria di appoggio alla liquidità delle Comunità Autonome. Una sorta di *rescate*, che costringe la Comunità che ne fa richiesta a tutta una serie di rigidi vincoli fiscali¹⁶⁸ e riconosce un amplissimo margine coercitivo di manovra al Governo centrale¹⁶⁹, sotto la copertura dell'obiettivo (stra)dichiarato dell'equilibrio finanziario, il quale potrebbe attivare addirittura meccanismi di *intervención*¹⁷⁰ finanziaria – una “operación límite”, che supporrebbe “no la anulación de la titularidad del derecho a la autonomía pero sí del ejercicio práctico de tal derecho”¹⁷¹ –, con l'elevato ‘costo’ politico che ne deriverebbe.

Al *Fondo de Liquidez Autonómico* hanno fatto ricorso molte CC.AA. – *in primis* la Cataluña (ottobre 2012) – le quali, spinte dal deterioro delle proprie finanze pubbliche hanno reagito fiscalmente, tanto nella spesa quanto nelle entrate¹⁷², con risvolti negativi specialmente sul sistema della sanità e della istruzione, che si vedono vessate ogni giorno di più.

¹⁶⁶Ruiz-Huerta Carbonell J., Vizán Rodríguez C., Benyakhlef Domínguez M., “Crisis económica y tensión fiscal en las Comunidades Autónomas”, in *Informe Comunidades Autónomas*, presentato dall'Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2012.

¹⁶⁷Introdotta dal Real Decreto-ley 21/2012, del 13 luglio, *de medidas de liquidez de las Administraciones públicas en el ámbito financiero*, in attuazione della prima disposizione addizionale della Ley Orgánica 2/2012 di *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*.

¹⁶⁸Cfr. Real Decreto-ley 21/2012, Capítulo II, *Condiciones financieras y fiscales*.

¹⁶⁹Si veda la Ley Orgánica 2/2012 di *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, Capítulo IV, *Medidas preventivas, correctivas y coercitivas*.

¹⁷⁰La c.d. *intervención* é un istituto ‘limite’ contemplato dalla Costituzione spagnola, ma mai utilizzato. Invocato solo una volta come strumento opportuno per combattere il terrorismo di ETA nei Paesi Baschi.

Art. 155 CE: “1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés nacional”.

¹⁷¹Così Pérez Royo J., “La amenaza de intervención”, *El País*, 27 aprile 2012. Avverte l'Autore, “La comunidad autónoma intervenida sigue siendo titular del derecho a la autonomía, per no puede ejercerlo, porque es el Estado el que le indica lo que tiene que hacer en todas aquellas materias en las que el Estado entienda que debe hacerlo, aunque sean competencia de la comunidad autónoma”.

¹⁷²Cfr. Fernández Llera R., Morán Méndez E., “Reacciones fiscales de las Comunidades Autónomas ante una crisis global”, in *Revista Asturiana de Economía*, n. 4/2008.

La ‘sofferenza’ autonómica nei confronti dei rigidi standard fiscali dello Stato e, di conseguenza, dell’invasione di questo nelle sfere competenziali regionali – soprattutto mediante i copiosi decreti-legge che, così come abbiamo visto per l’Italia, hanno ‘soppiantato’ l’attività parlamentare in tempo di crisi¹⁷³ – si è manifestata soprattutto negli ambienti nazionalisti, che hanno reagito a queste ‘griglie’ con la pretesa che fossero i parlamenti regionali a fissare i tetti per i limiti del deficit e non una Legge Organica dello Stato. Gli stessi argomenti vennero adottati dal Parlamento catalano nel ricorso al TC¹⁷⁴ contro la legislazione ‘deficit zero’ del 2001 (Ley 18/2001 e Ley Orgánica 5/2001 di *estabilidad presupuestaria*), al quale, però, la recente giurisprudenza costituzionale (STC 134/2011), già richiamata, ha risposto legittimando la facoltà dello Stato centrale ad imporre limiti alla spesa pubblica così come previsto in Costituzione in relazione all’assetto competenziale¹⁷⁵ ed ai principi di autonomia finanziaria delle stesse CC.AA¹⁷⁶.

Ad ogni modo, la via del ricorso al *Tribunal Constitucional* sembra essere l’unico canale di ‘protesta’ da parte delle Comunità Autonome nei confronti dei profondi ed invadenti tagli operati dal Governo di Madrid¹⁷⁷.

Lo si diceva già prima, il contesto è importante. Ed il contesto in cui sta avvenendo questa *sangría* finanziaria, ma anche – di conseguenza – di potere è quello di un mutato e turbolento scenario politico, che a cavallo tra il 2011 ed il 2012 vede un cambio della guardia alla Moncloa, nella quale si insedia il *Partido Popular* di Mariano Rajoy, già vittorioso in quasi la totalità dei governi regionali e locali nelle elezioni autonome del maggio 2011.

Il passaggio è fondamentale: la colossale *debacle* del Partito socialista (PSOE) chiude un’epoca, quella del ‘zapaterismo’, in cui il partito stesso rinunciò “al objetivo de ser una

¹⁷³Cfr. Arróniz Morera de la Vall M.A., “El Decreto-ley en tiempo de crisis”, *Institut de Dret Públic*, 2012.

¹⁷⁴Ricorso di incostituzionalità n. 1451/2002

¹⁷⁵Secondo l’Art. 149 CE, comma 1, 13ª, lo Stato ha competenza esclusiva nella materia di “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

¹⁷⁶Art. 156 CE, comma 1: “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre los españoles”.

¹⁷⁷Si veda il ricorso di incostituzionalità n. 4123/2012 contro alcune disposizioni del Real Decreto-ley 16/2012 *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, promosso dal Parlamento di Navarra. Contro lo stesso Real Decreto-ley 16/2012, anche i più recenti ricorsi nn. 414/2013, 419/2013 e 433/2013 promossi, rispettivamente, dal Gobierno de Cataluña, Gobierno Vasco e Gobierno de Canarias. Si vedano, inoltre, i ricorsi nn. 301/2013, 370/2013 e 382/2013, promossi, rispettivamente, dal Gobierno de Cataluña, Gobierno de Canarias e Gobierno Vasco contro il Real Decreto-ley 14/2012 *de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*.

fuerza mayoritaria para diseñar, a cambio, un PSOE enfeudado con los nacionalistas”¹⁷⁸, nella logica del compromesso e della realizzazione di una *España plural*, nella ‘bufera’ delle riforme statutarie. Il cambio politico apre senz’altro una nuova prospettiva nei confronti del *proceso autonómico* dei territori che ormai sembrano aver perso quel tipico ‘potere ricattatorio’ nei confronti di un governo centrale per il quale non costituiscono più una priorità. Basti pensare che in una campagna elettorale, quella dell’autunno ‘caldo’ del 2011, sostanzialmente amorfa, che ha “brillado por su ausencia”¹⁷⁹, il dibattito territoriale è stato proprio uno dei grandi assenti.

Su Madrid, dunque, sembra soffiare il vento della ricentralizzazione, promossa da un governo di centro-destra per tradizione lontano alle ragioni (centrifughe) dell’autonomia, che cerca “fórmulas más eficientes de coordinación y reparto de competencias”¹⁸⁰ con la paura sempre incombente del collasso finanziario.

La crisi, dunque, ha rallentato la ‘corsa all’autonomia’ – sulla quale ci soffermeremo più in là – ed in alcuni casi ha sfiorato, addirittura, dei passi indietro, in particolare quando – forse per incongruenze interne di partito, forse per reale impotenza finanziaria – la ex presidente della Comunità di Madrid Aguirre – sostenuta anche da altri governi regionali liderati dal PP – ha più di una volta manifestato la volontà di devolvere alcune competenze (giustizia inizialmente, sanità poi) al potere centrale. Ora, è chiaro che tecnicamente si tratterebbe di un’operazione improbabile – fuori da ogni previsione costituzionale, che presumerebbe la riforma degli Statuti di autonomia, nonché della stessa Costituzione –, ma ciò che deve far più riflettere è l’intenzione e quindi il drastico cambiamento del clima che fino a questo punto si era caratterizzato per una domanda sempre crescente di autogoverno.

Avremo modo di ritornarci in seguito. Per il momento basti segnalare che un contesto di tale ‘caos’ ed incertezza sarebbe stato sicuramente molto più disciplinato e coerente in presenza di meccanismi di cooperazione e coordinazione¹⁸¹, dei quali sosterremo l’importanza nel corso di questo lavoro.

¹⁷⁸Così Blanco Valdés R., “PSOE: ¿Cuándo empezó a fraguar su debacle?”, *La Voz de Galicia*, 3 novembre 2011.

¹⁷⁹Così Blanco Valdés R., “Bien: votemos y acabemos, ese es el ambiente”, *La Voz de Galicia*, 16 novembre 2011.

¹⁸⁰Sono le dichiarazioni del Primo Ministro spagnolo M. Rajoy riportate dalla stampa, *El País*, 3 maggio 2012.

¹⁸¹Cfr. Fernández Llera R., Monasterio Escudero C., “¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España”, in *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, n. 4/2010.

Concludendo e cercando di cercare un *trait d'union* tra l'inizio e la fine di questo nostro lungo discorso: per un lato è vero ciò che alcuni sostengono, e cioè che “resulta absurdo pretender que la integración europea esija limitar la potestad presupuestaria de las Cortes Generales y no permita limitar la de los Parlamentos Autonómicos” e che se parliamo di cessione di sovranità “esa cesión afecta necesariamente a todos los poderes públicos del Estado”¹⁸², ma è pur vero che esistono dei principi costituzionali, tanto in Spagna quanto in Italia, come l'autonomia, parte integrante dell'ordinamento, funzionali ad esso e rispondenti ad altri principi, altrettanto ‘europei’, come quello di sussidiarietà che, a nostro parere, “non possono essere liquidati con un colpo di spugna in nome delle esigenze di finanza pubblica”¹⁸³, almeno non in luoghi altri agli istituti della democrazia.

¹⁸²Così Tajadura Tejada J., “Reforma constitucional e integración europea”, cit., p.28.

¹⁸³Così Cecchetti M., “Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale”, cit., p. 11.

Parte II

La ‘spirale’ dell’ordinamento *autonómico* spagnolo

Capitolo I

Un modello aperto: Costituzione e giurisprudenza costituzionale come ‘arbitri’ della *carrera entre liebres y tortugas*.

1. La Costituzione ‘aperta’ ... e le ‘chiusure’ del *Tribunal Constitucional* - 1.1. I controversi precedenti. - 1.2. ‘Teoria’ e ‘prassi’ del *proceso autonómico*. - 2. La lepre e la tartaruga: l’eterna corsa per un ‘caffè’ - 3. La ‘febbre’ di riforma. - 3.1. *Estatutos de Autonomía* e riforma: la volontà del Costituente e le sue interpretazioni - 3.2. La ‘fiebre’ di riforma: sintomo, cura o malattia? - 3.3. Le principali novità delle riforme. Il paradigma catalano. - 3.3.1. Il ‘vigore’ delle competenze e la razionalità della giurisprudenza - 3.3.2. L’Europa e gli Statuti - 4. La storia infinita della ‘comodità’ dei nazionalisti.

1. La Costituzione ‘aperta’ ... e le ‘chiusure’ del *Tribunal Constitucional*.

1.1. *I controversi precedenti*.

“El mundo era tan reciente, que muchas cosas carecían de nombre, y para mencionarlas había que señalarlas con el dedo”¹, scriveva García Márquez, disegnando il mondo immaginario di *Macondo*, un mondo nuovo, completamente diverso da tutto ciò che era conosciuto. Una metafora che si adatta alla perfezione a quello che era la Spagna del 1978, alla luce di una nuova Costituzione che non ‘disegna’ alcun modello definito per la struttura di uno Stato appena (ri)nato².

Per la norma non scritta del ‘per sapere chi siamo e dove andiamo bisogna sapere da dove veniamo’ è chiaro che una situazione talmente ‘indefinita’ non può che essere solo l’ultimo di tutta una serie di passaggi di un percorso controverso e problematico. Un cammino orientato alla soluzione di ataviche questioni: la restaurazione della democrazia ed il ‘patto’ territoriale principalmente.

Dopo l’esperienza fortemente centralista della *Constitución de Cadiz* (1812), la Costituzione della Prima Repubblica, nel 1873 – sulla scia delle idee allora circolanti in Europa –, effettivamente, segna l’approdo di un dichiarato *Proyecto de Constitución*

¹García Márquez G., *Cent’anni di solitudine*, Milano, 2003, p. 3 (traduzione mia).

²Cfr. Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, 2005.

*Federal*³, con elementi – quali l’enumerazione delle entità che compongono la Nazione e la distribuzione ‘federale’ delle competenze⁴ – che ad oggi potrebbero essere validi strumenti di ‘chiusura’ del sistema, anche alla luce della (ormai) inoperatività del c.d. principio dispositivo, giacché tutti i territori hanno ormai, da più di trent’anni, avuto accesso all’autogoverno⁵.

Ci ritorneremo meglio.

Con l’avvento della Seconda Repubblica – in seguito ad una parentesi di Restaurazione borbonica, turbata fra l’altro da movimenti separatisti, baschi e catalani principalmente – e l’instaurazione del modello di *Estado Integral*⁶ nella Costituzione del 1931 inizia a delinearsi un modello ben poco delineato – che sfocerà in quello ‘aperto’ attuale – ‘affidato’ alle potenzialità del principio dispositivo, lasciando ai territori – non più elencati – la volontà dell’accesso all’autonomia⁷.

Con la fine della guerra civile ed il *golpe* del 1936 una lunga parentesi di dittatura e totalitarismo, che inaugurò una lunga fase ricentralizzatrice di unitarismo, di stampo quasi napoleonico, la ‘questione territoriale’ giunse ad un punto di “delirio”⁸ sotto la spinta delle forze più autonomiste in reazione ad una “retórica huera”, quella della Madrid franchista,

³Si veda l’art. 39 del *Proyecto de Constitución Federal* presentato alle Cortes il 17 luglio del 1873: “la forma de Gobierno de la Nación española es la República Federal”.

⁴Inoltre, le entità federate erano investite del privilegio del potere costituente. Cfr. Art. 93 del *Proyecto de Constitución Federal* del 1873: “Los Estados tienen la facultad de darse una Constitución política, que no podrá en ningún caso contradecir la presente Constitución”.

⁵Cfr. Álvarez Vélez M.I., Alcón Yustas M.F., “Una visión sobre la posible reforma del Título VIII de la Constitución española de 1978”, in *Parlamento y Constitución (Anuario)*, n. 8/2004.

⁶Art. 1 della Constitución del 1931: “[...] La república constituye un Estado Integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones [...]”.

L’interesse della dottrina intorno a questo modello ‘integrale’ ha portato a definirlo come uno Stato *Mixto*: uno Stato la cui organizzazione territoriale conosce una formula unitaria mista ad una formula più decentrata, in virtù del legame diretto tra le province ed il Centro, nonché dell’autonomia propria della quale godevano le regioni. Cfr.: Ramírez M., “Diciembre de 1931: una Constitución no integradora”, in *Cuadernos de pensamiento político FAES*, n. 13/2007; Oliver Araujo J., “La Constitución republicana de 1931”, in *Dereito*, n. 1/1997; Orobon M.A., “La Nación republicana entre herencia y ruptura. Una aproximación a la definición de España en el debate constitucional de 1931”, in *Historia Constitucional*, n. 10/2009; Tomás y Valiente F., “El Estado Integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada”, in García Delgado J.L., Tuñón de Lara M. (coord.), *La segunda república española, el primer bienio: III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España*, Madrid, 1987; Corcuera Atienza J., “La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada”, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 2/2000.

⁷Art. 11 della Constitución del 1931: “Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentaran su Estatuto [...]. Una vez aprobado el Estatuto será la ley básica de la organización político administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

⁸Così Blanco Valdés R., “El Estado federal interminable”, in AA.VV., *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, 2001, p. 164.

“que en vez de unir a los españoles en torno a la idea de España provocó que muchos de ellos, incluso aquellos que carecían de una patria alternativa, renegaran de España, de su mismo nombre, de su historia, de sus símbolos”⁹.

Già da qui comincia, dunque, a percepirsi una realtà storica e costituzionale quasi ‘impressionista’, poco lineare nel tempo – anzi, spesso contraddittoria –, che si perpetuerà con fasi alterne di centralismo e decentramento, scandite quasi sempre da momenti di rottura democratica – o, comunque, di cambiamento politico – come nel caso della Costituzione del 1978¹⁰, che chiude la parentesi della dittatura (devastante) di Franco e apre quella (delicata) della transizione.

È in questo momento quando il principio regionale inizia a prendere forma nel sistema delle c.d. *pre-autonomías*¹¹, soprattutto per l’urgenza di avere misure di riconoscimento verso Cataluña e Paesi Baschi, ma presto generalizzato ai restanti territori in una ‘mappa’ ormai chiaramente consolidata¹².

La ritrovata ‘coscienza territoriale’ e gli stravolgimenti sociali, economici e politici de, c.d. *boom* a cavallo tra gli anni ’60 e gli anni ’70 si plasmano in una Costituzione particolarmente attenta alle libertà che essa garantisce – un vero e proprio *Pacto Social*¹³ –, ma piuttosto ‘titubante’ nel definire la forma di Stato.

⁹Così Varela Suanzes-Carpegna J., “España en la Constitución”, *El País*, 26 aprile 2004.

¹⁰Cfr. Rolla G., “El Estado Autonómico. La experiencia española desde la óptica del regionalismo italiano”, in Balaguer Callejón M., *XXV aniversario de la Constitución española. Propuestas de reforma*, Málaga, 2004. Si veda, inoltre, Tomás y Valiente F., “La Constitución de 1978 y la historia del Constitucionalismo español”, in *Anuario de historia del derecho español*, n. 50/1980.

¹¹Cfr. Aja E., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, specialmente p. 76 e ss.

¹²Si veda Aja Fernández E., “Igualdad competencial y hecho diferencial, diez tesis y una cita sobre el carácter del Estado Autonómico”, in AA.VV., *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1995, per il quale la distribuzione territoriale delle pre-autonomie faceva assolutamente “impensable que la Constitución restringiera la autonomía solo a algunas regiones” una volta approvata (p. 74).

¹³La Costituzione del ’78 si pone come un vero e proprio patto sociale, che sancisce definitivamente la rottura con l’esperienza franchista ed il “punto de no retorno en la transición política”. Così Ruiperez Alamillo J., *La Constitución del Estado de las Autonomías*, Madrid, 2003, p. 63. Precisa l’Autore: “A nadie puede ocultarse que, en efecto, la determinación del momento en que se verifica el pacto social, por el que, no está de más recordarlo, se acepta continuar como una única comunidad política organizada conforme a principios distintos a los de la etapa inmediatamente anterior, es muy difícil en la reciente Historia política española [...] Tanto es así, que podría muy bien entenderse que el pacto social se verificó tanto con el referéndum de aprobación de la Ley para la Reforma Política en 1976, como en la campaña electoral, o, finalmente, en el acto de votación de las elecciones de 15 de junio de 1977, como punto de no retorno en la transición política”.

Nonostante il dibattito in Costituente offrissi ‘strategie’ territoriali più ‘nette’¹⁴, la redazione finale – così come la conosciamo oggi – propose per una soluzione ‘aperta’ nella quale, per intitolare il *Título VIII* a “De los territorios autónomos” si preferì “De la organización territorial del Estado”, formula certamente più ‘vaga’, anche letteralmente – richiamare (solo) la *organización territorial* è senz’altro meno vincolante che contemplare *territorios autónomos*, che racchiude in sé l’idea di qualcosa di già definito –.

Si lascia, dunque, ad altri soggetti istituzionali, in altri luoghi e momenti istituzionali, “un gran espacio para adoptar decisiones en diferentes sentidos”¹⁵, ma tutto consapevolmente ispirato da una logica votata a chiudere l’*empasse* dell’impossibilità di trovare un accordo tra le forze politiche sulla distribuzione territoriale del potere creando, appunto, un modello flessibile¹⁶, un vero e proprio “compromiso apócrifo”¹⁷: una soluzione che non soluziona, ma che solo ‘allontana’ la decisione sulla questione territoriale, assicurando un livello di autonomia definito solo per i territori ‘storici’ – quello basco, quello catalano e, in qualche modo, quello galiziano – rinforzati dalla recente conferma elettorale. Come dire, “la estructura del Estado no se ha resuelto nunca en España en la Constitución, si no con base en la Constitución!”¹⁸.

1.2. ‘Teoria’ e ‘prassi’ del proceso autonómico.

Una Costituzione ‘aperta’, come quella spagnola, necessita di organi istituzionali che la ‘completino’, così come di una cornice salda che ‘racchiuda’ le macchie di colore – indeterminate ed irregolari, ma decise e nette nel tono – di un’opera impressionista, evidenziandone l’immagine agli occhi di chi la osserva¹⁹.

¹⁴La redazione finale della Costituzione spagnola differisce molto dal testo che era stato precedentemente proposto nel *Avanproyecto*, pubblicato il 5 gennaio 1978 nel *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*. Questo documento proponeva un processo fondamentalmente omogeneo di accesso all’autonomia da parte delle distinte *nacionalidades* e *regiones* che integravano allora il territorio nazionale, con un unico processo di formazione degli Statuti, un’unica organizzazione istituzionale ed una distribuzione delle competenze paritaria. Per un’analisi più approfondita cfr. Pérez Royo, “Hablando en prosa sin saberlo: reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución española de 1978”, in *Revista Jurídica de Derecho Político*, n. 54/2002.

¹⁵Così Aja E., “La consolidación definitiva del Estado Autónomo: tareas pendientes”, in AA.VV., *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, cit., p.240.

¹⁶Cfr. Espin E., “Perspectivas y futuro del modelo territorial español”, in Pau i Vall F. (coord.), *El futuro del Estado Autónomo. VII jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Navarra, 2001.

¹⁷Così Blanco Valdés R., “La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile”, in Gambino S. (a cura di), *Regionalismi e Statuti*, Milano, 2008, p. 104.

¹⁸Così Pérez Royo, “Hablando en prosa sin saberlo: reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución española de 1978”, cit., p. 410.

¹⁹Cfr. Tomás y Valiente F., “La España de las autonomías: el desarrollo autonómico a través del Tribunal Constitucional”, in *História 16*, n. 200/1992.

È ormai oggi inconcepibile un ordinamento costituzionale sprovvisto di un'istituzione di controllo che garantisca la supremazia della Norma fondamentale, vigilandone e assicurandone tanto la parte 'statica' delle sue norme, quanto quella 'dinamica' del loro sviluppo effettivo da parte dei poteri istituzionali e politici²⁰ e vivificandone il connubio con il principio democratico – proprio in virtù del quale vengono storicamente instaurate le Corti costituzionali –²¹.

Con riferimento al caso spagnolo, “el Tribunal Constitucional es algo más que el guardián jurídico de la Constitución: es su diario creador, su continuo vivificador”²². Rappresenta quell'aiuto fondamentale attraverso il quale, già dai primi momenti di vita della rinnovata democrazia, si sono riuscite a dare “soluciones bastante razonables que han garantizado que el sistema no haya sido intrínsecamente inestable”²³. Un vero e proprio “centro de equilibrio del sistema de poderes separados, territorial y funcionalmente, que la Constitución articula”²⁴.

Svolge le sue funzioni secondo l'organizzazione e le competenze definite dalla *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979 (LOTC)*²⁵ – così come previsto in Costituzione all'art. 165 –, che, a sua volta, opera una sorta di 'ancoraggio' normativo – o un “mero recordatorio”²⁶ – fondamentale nell'ordinamento spagnolo, quale il c.d. *bloque de constitucionalidad*²⁷: parametro normativo al quale il TC si attiene durante il suo lavoro²⁸.

²⁰Per un'analisi più approfondita della giurisdizione costituzionale nella prospettiva della sua vigenza nei sistemi legali nello Stato di Diritto e negli Stati costituzionali di Diritto cfr. García Pelayo M., “Estado legal y Estado constitucional de derecho: el Tribunal Constitucional español”, in *ILANUD*, N. 23-24/1989.

²¹Cfr. Groppi T., “Sistemi di giustizia costituzionale in Europa”, relazione presentata in occasione dell'incontro promosso dal Consiglio Superiore della Magistratura su “Il controllo degli atti da parte degli organi di giustizia costituzionale e comunitaria” tenutosi a Roma, dal 7 al 9 aprile 2003 (testo visionabile alla pagina web <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/8756.pdf>).

²²Così Aragon Reyes M., “El Tribunal Constitucional y su jurisprudencia”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 26/1989, p. 337.

²³Così Bustos Gisbert R., “Las tensiones del Estado Autonomico ante el proceso de reforma estatutaria”, cit., p. 80.

²⁴Così si legge nel Preambolo della LOTC apportato dalla Legge Organica 6/2007 – il testo originario, del 1979, non prevedeva questa parte introduttiva –.

²⁵Più volte interessata da interventi di riforma: L.O. 8/1984; L.O. 4/1985; L.O. 6/1998; L.O., 7/1999; L.O. 1/2000; L.O. 6/2007; L.O. 1/2010.

²⁶Così Rubio Llorente F., “El Bloque de Constitucionalidad”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 27/1989, p. 19. Si tratta, secondo l'Autore, di un “falso punto de partida” giacché non include le norme infracostituzionali che, secondo il TC, devono tenersi in considerazione per pronunciarsi sulla costituzionalità delle leggi sottoposte a sua conoscenza, né precisa quali sono le leggi alle quali il suo primo comma allude.

²⁷Cfr. STC 29/1982.

Alla luce di questa breve, ma indispensabile, premessa possiamo più consapevolmente accingerci alle ‘vicende’, le tappe ed i passaggi dello sviluppo dell’integrazione del *proceso autonómico* – senza pretesa alcuna di esaustività –, mettendo in evidenza le ‘aperture’ di un testo costituzionale volutamente ‘vago’ e le tempestive ‘chiusure’ di una giurisprudenza, si potrebbe dire, ‘suppletiva’.

L’origine degli assi, le coordinate 0,0 dello studio dell’*Estado Autonómico* è imprescindibilmente l’art. 2 della Costituzione Spagnola:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

Non è facile spiegare, nè estrapolare, l’essenza di questa norma; una norma ‘azzardosa’, nella quale distinte idee e concetti convivono ad una ‘pericolosa’ distanza ravvicinata. L’impressione che la disposizione trasmette è quella di dualità; tutto il testo dell’articolo ha una struttura ‘doppia’ ed i concetti chiave vanno in coppia: *indisoluble unidad* di una patria *común e indivisible*; diritto all’autonomia *reconocido y garantizado per nacionalidades y regiones*.

Non sarebbe tanto il fatto di prevedere la garanzia e la convivenza di unità e autonomia ad essere problematico – il pluralismo istituzionale sancito dall’art. 5 della Costituzione italiana, in effetti, si fonda sulla stessa biunivocità: “La Repubblica, una e indivisibile,

Art. 28 LOTC: “1. Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”.

²⁸Si tratta di un concetto mutuato dalla dottrina giuridica francese, con il quale si individua il complesso di norme che il *Conseil Constitutionnel* applica per il controllo previo di costituzionalità delle Leggi e dei Regolamenti parlamentari. Nell’ordinamento spagnolo costituisce il parametro al quale il *Tribunal Constitucional* si attiene nello sviluppo delle sue funzioni e si compone di differenti tipologie di norme: *primarias*, formalmente costituzionalizzate; *secundarias*, cioè le regole che delimitano le competenze negli Statuti di autonomia; infine, norme *sub-constitucionales*, che possono ricomprendersi nella Stessa Costituzione o essere abilitate dal legislatore. Si veda l’importante articolo Rubio Llorente F., “El Bloque de Constitucionalidad”, cit., pp. 25 ss. Sul *Bloque de Constitucionalidad* si vedano, inoltre: Ramón Fernández T., *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad: en torno al artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981; Carpio Marcos E. “El bloque de constitucionalidad”, in *Revista de Derecho*, n. 5/2004; Lorenzo Rodríguez Armas M., “Reflexiones en torno al concepto del bloque de la constitucionalidad”, in Morodo Leoncio R., de Vega García P. (coord.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, 2001; Gómez Fernández I., “Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después”, in *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, n. 1/2006; Aparicio Pérez M.A., “Sobre la configuración del modelo territorial del Estado y el bloque de constitucionalidad”, in García Herrera M.A. (coord.), *El constitucionalismo en la crisis del estado social*, País Vasco, 1997; Ruiz-Huerta Carbonell A., “Ante una reforma del bloque de constitucionalidad (BC)”, in AA.VV., *La reforma de los Estatutos de autonomía*, Valladolid, 2005

riconosce e promuove le autonomie locali ...” –, quanto le ‘aperture’ che il già citato Titolo VII CE lascia (volutamente) irrisolte²⁹.

La Costituzione spagnola non si preoccupa neppure di stabilire definizioni e, quindi, criteri espressi di qualificazione che permettano di distinguere tra *nacionalidades* e *regiones*, le quali, “dopo il fugace riferimento dell’articolo 2” ‘spariscono’ completamente lasciando spazio ad “un termine comune, unico presente dall’articolo 3: ‘Comunidades Autónomas’”³⁰.

Si legge, nell’articolo in questione, che *nacionalidades* e *regiones* “integran” la Nazione spagnola, e che è a queste che viene garantito il diritto all’autonomia. Ciò fa dedurre che siamo in presenza di due entità primordiali, che preesistono alle Comunità Autonome, giacché sono esse le titolari del diritto all’autonomia. Ne consegue, allora, che tutte le *nacionalidades* e *regiones* che integrano la Spagna possono, se lo ritengono opportuno, accedere all’autonomia diventando, così, Comunità Autonome.

Solo a tal fine, il Costituente – lo vedremo meglio più avanti – stabilisce l’unico, forse, strumento di distinzione tra i due soggetti in esame, prevedendo un percorso ‘ordinario’ (art. 143 CE) e uno ‘straordinario’ (art. 151 CE).

È stato il *Tribunal Constitucional* a stabilire una sorta di *consecutio temporum* tra le entità ‘primordiali’ dell’art. 2 CE e le ‘successive’ Comunità Autonome, affermando che quest’ultime altro non sono se non “enti di nuova creazione che raggiungono una reale esistenza solo nella misura in cui lo Stato si ristruttura sottraendo alle sue istituzioni centrali parte delle sue competenze per trasferirle a questi enti territoriali”³¹; in altre parole, delle “entità anteriormente inesistenti”, alle quali “la Costituzione concede uno status proprio”³².

Le *Nacionalidades* sono rappresentate da quei territori *históricos*, che possiedono una lunga tradizione storica e politica di autonomia e nazionalismo, che già anteriormente avevano provveduto all’approvazione di *Estatutos* e che, con il ritorno alla democrazia post-franchista, ritornano a rivendicare un decentramento forte. Si caratterizzano per i c.d.

²⁹Per un’analisi completa si rimanda a Aja E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999.

³⁰Così Cruz Villalón P., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 2006, p. 378. Si veda, inoltre, Domínguez García F., *Más allá de la nación. La idea de España como “Nación de naciones”*, Barcelona, 2006 (traduzione mia).

³¹STC 58/1982.

³²STC 76/1988 (FJ 3). Cfr. Tomas y Valiente F., “Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional”, in AA.VV., *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, cit.

hechos diferenciales, quegli elementi, cioè, relazionati ad una personalità storica peculiare, che solo possiedono determinati territori, riconosciuti come tali dalla Costituzione e dai relativi Statuti autonomici³³; “caracteres tan fuertes que en otros periodos históricos podrían haber dado lugar al surgimiento de Estados independientes”³⁴.

Gli *hechos diferenciales* incontrano una rilevanza costituzionale³⁵ – alla quale è “possibile collegare una tutela, una “scommessa” o un’espressione della volontà costituzionale di proteggere tale fatto”³⁶ – già a partire dal preambolo, dove si riconoscono e proteggono – da notare il plurale – “*culturas y tradiciones, lenguas*³⁷ e *instituciones*” di “*todos los españoles y pueblos de España*”.

È per questi territori ‘storici’ che la Costituzione spagnola prevede un accesso *rápido* all’autonomia, permettendo loro di avere un proprio *Parlamento*, un *Consejo de Gobierno*, un *Tribunal superior de Justicia* ed un tetto competenziale molto più ampio rispetto alle altre regioni – che percorrono la via ‘lenta’-. Ci ritorneremo.

L’articolo “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, di Pedro Cruz Villalón³⁸ è una ‘pietra miliare’ nel percorso di qualsiasi studioso dell’ordinamento territoriale spagnolo, non solo per la riuscitissima metafora, quanto per la sincerità con la quale questa lo descrive: se un ipotetico giurista persiano volesse imparare a conoscere e ad apprendere il sistema giuridico-politico dell’*Estado de las Autonomías* leggendo solo la Costituzione, comproverebbe che la Spagna è un *Estado social y democrático de Derecho*

³³Sul tema cfr.: Balaguer Callejón F., “Los hechos diferenciales y la evolución del Estado autonómico”; Corcuera Atienza F.J., “Hechos diferenciales y compromisos apócrifos”; Tajadura Tejada J., “Los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes”, tutti in Pérez Calvo A. (coord.), *Estado, nación y soberanía: (problemas actuales en Europa)*, Madrid, 2000. Si vedano, inoltre, De Carreras Serra F., “Los hechos diferenciales en la Constitución”, in Ramiro Avilés M.A., Peces-Barba G. (coord.), *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*, Madrid, 2004; Pineda R., “La diversidad en el Estado Autonómico: un análisis teórico de los hechos diferenciales”, in García Herrera M.A., Vidal Beltrán J.M., Sevilla Segura J. (coord.), *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid, 2005; García Roca F., “¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?”, in *Cuadernos de derecho público*, n. 11/2000.

³⁴Così Aja Fernández E., “Igualdad competencial y hecho diferencial, diez tesis y una cita sobre el carácter del Estado Autonómico”, cit., p. 95.

³⁵So veda la Disposición Adicional Primera: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”.

³⁶Così López Aguilar J.F., *Lo Stato Autonómico spagnolo*, Padova, 1999.

³⁷Si veda l’art. 3 CE: “1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”.

³⁸Cfr. Cruz Villalón P., “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n. 3/1981.

(art. 1 CE), che la forma di governo è quella di una monarchia parlamentare, ma mai riuscirebbe a risalire alla forma di stato: un sistema autonomico ‘decostituzionalizzato’³⁹.

Macondo, però, è cambiata. Ma non sulla Carta costituzionale.

Nella realtà, il processo autonomico ha portato alla creazione di 17 Comunità Autonome che, per soddisfare la curiosità del nostro giurista persiano, sarebbe il caso includere nel testo costituzionale – come in precedenza si accennava – con una riforma che in realtà “no pretende cambiar nada, sino simplemente tomar nota de una realidad constitucional ya existente”⁴⁰.

Effettivamente questa esigenza rappresentava uno dei quattro punti sui quali avrebbe dovuto vertere una riforma costituzionale proposta dall’allora Governo Zapatero nel marzo del 2004 – sollecitando, fra l’altro, la redazione di un importante *informe* da parte del Consejo de Estado⁴¹ – con l’obiettivo fondamentale di dar risposta a problematiche rilevanti ma assolutamente eterogenee, inopportuna e inserite tutte nella stessa “cesta”⁴². L’intervento sul Senato, insieme all’inclusione delle 17 CC.AA. avrebbe, comunque, rappresentato un primo passo di ‘chiusura’ del sistema territoriale e non solo un “innecesario ejercicio de estilo”⁴³. Tuttavia, “es difícil crear en la función taumaturgica de esta numeración, que de paso genera nuevos problemas sobre si el carácter de cada una como nacionalidad, nación o región”⁴⁴, con conseguenti ripercussioni sull’art. 2 CE⁴⁵.

³⁹ Cfr. Cruz Villalón P., “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, cit.,

⁴⁰ Così Rubio Llorente F., “La necesidad de la reforma constitucional”, in AA.VV., *La reforma constitucional*, Madrid, 2005, p. 41.

⁴¹ Il testo completo del dossier può essere consultato su www.consejo-estado.es. Cfr., inoltre, Alvarez Junco J., Rubio Llorente F. (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid, 2006.

⁴² Cfr. Cruz Villalón P., “La cesta de la reforma”, *El País*, 7 ottobre 2004. Scrive l’autore: “Normalización de la reforma de la Constitución supone, sencillamente, recurrir a ella cuando sea necesario y conforme vaya siendo necesario: las dos cosas. El esquema actual, basado en una especie de corsé en el que tiene que entrar todo lo que, al cabo de veinticinco años, está más o menos planteado [...] está muy lejos de la referida normalización”. Inoltre, “El caso es que estos cuatro puntos, con una excepción si acaso, tienen muy poco que ver entre sí [...] El que todos se traduzcan en una reforma de la Constitución no es suficiente para ser metidos en la misma cesta. Lo que están pidiendo más bien es una agenda que permita tratarlos por su orden, entre otras razones porque la urgencia con la que se presentan es muy desigual”.

I quattro punti di modifica costituzionale avrebbero riguardato: 1. La soppressione della preferenza maschile nella linea di successione al trono; 2. Il recepimento in Costituzione del processo di costruzione europea; 3. L’inclusione della denominazione delle Comunità Autonome; 4. La riforma del Senato.

⁴³ Così Peces-Barba G., “La reforma de la Constitución”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 148/2005, p. 28.

⁴⁴ Così Aja E., “Reforma de la Constitución y de los Estatutos en España”, in *federalismi.it*, n. 15/2005, p. 4. A tal proposito, scrive Rubio Llorente F., “La necesidad de la reforma constitucional”, cit., che “bastaría en rigor con enumerar las Comunidades al comienzo del Título VIII, siguiendo el orden de antigüedad, o el alfabético, o el geográfico, o cualquier otro basado en un criterio objetivo y sin acompañar

Ad ogni modo, il *vulnus* della questione ricade sicuramente sul tanto discusso ‘principio dispositivo’, attorno al quale ruota l’apertura generale del modello territoriale spagnolo⁴⁶.

Il ‘principio dispositivo’⁴⁷ è ‘l’ingranaggio perfetto’ che ha permesso ai costituenti di mantenere il consenso senza procedere a delineare un modello territoriale marcato, lasciandolo così ‘decostituzionalizzato’. E rimandando alla volontà dei soggetti territoriali la responsabilità in ogni momento di costituirsi in Comunità Autonoma, in virtù di un principio di volontarietà tale per cui il regionalismo si profila come una conseguenza del principio democratico⁴⁸.

Si può, dunque, sostenere, alla luce di ciò, che il principio di autonomia nell’ordinamento spagnolo è un principio ‘esauribile’, che, cioè, perde il suo carattere ‘dispositivo’ una volta che un territorio si costituisce in Comunità Autonoma? E, di conseguenza, basterebbe il fatto che tutti i territori si sono trasformati in Comunità Autonome per considerare l’art. 2 CE – che configura, appunto, l’autonomia territoriale

sus nombre de ninguna otra determinación, pues las Comunidades son entes territoriales, no nacionalidades ni regiones” (p. 41).

⁴⁵Fossas E., “La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución: el jurista persa satisface (parcialmente) su curiosidad. Un comentario a la propuesta de reforma constitucional”, in *federalismi.it*, n. 19/2005.

⁴⁶Su ciò si è a lungo trattenuto anche il *Consejo de Estado* nell’*informe* pocanzi richiamato, convertendosi – ben oltre la contingenza dei punti rimessi dalla proposta di riforma – nel “lugar adecuado para incorporar, siquiera un esbozo, una reflexión general sobre nuestro peculiar modelo de organización territorial”. Così Alvarez Junco J., Rubio Llorente F. (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, cit., p. 23. A tal proposito, si veda Slavador Martínez M., “Los límites a la apertura del sistema autonómico en el Informe sobre la reforma de la Constitución”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 18/2006. Sulle considerazioni del Consejo de Estado in merito al ‘principio dispositivo’ e al sistema generale del Titolo VIII della Costituzione spagnola si veda Álvarez Conde E., “Reforma constitucional y reformas estatutarias”, in *Cuadernos de pensamiento político*, n. 11/2006.

⁴⁷Cfr.: García Roca J., “El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 23/1988; Aguado C., “El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 87/1997; García Canales M., “La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 23/1988.

⁴⁸Ruipérez Alamillo J., *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1988. Il Costituente spagnolo, dunque, concepisce l’accesso all’autogoverno come un diritto di esercizio volontario. Da questa idea se ne deriva che il diritto all’autonomia ha una doppia eccezione, una positiva ed una negativa. “Desde un punto de vista positivo, este derecho se traduce, obviamente, en la facultad que se concede a Nacionalidades y Regiones para acceder a la condición de Comunidades Autónomas. Por el contrario, resulta evidente que, en la medida en que la Constitución no establece la obligación de accionar este derecho a la autonomía, las Nacionalidades y Regiones pueden optar por ejercitar el contenido negativo de este derecho, es decir [...] el de no acceder a la autonomía permaneciendo, de este modo, como territorios dependientes del poder central” (pp.55-56).

come un diritto – una sorta di norma ‘transitoria’, *reagazada*⁴⁹? La questione è senz’altro complessa, come complesso è il sistema tutto che essa ha proceduto a creare. Si potrebbe, forse, più che altro, pensare di riformulare il diritto all’autonomia, del quale hanno ormai usufruito tutti i territori, in ‘principio’ di autonomia.

Il principio, il valore, della volontarietà è ripreso in Costituzione in quel congiuntivo dell’art. 137 “que se constituyan”⁵⁰. Tuttavia, un’analisi attenta ci svela un’intenzione chiara del Costituente: cogliendo tanto la dimensione rappresentativa quanto quella amministrativa degli enti sub-statali e, chiaramente, la rappresentatività territoriale – con l’evidente vantaggio di avvicinare la *res publica* al cittadino⁵¹ – rompe gli schemi dello Stato centralizzato.

L’impianto territoriale che ne vien fuori, quindi, si pone come una sorta di “soporte físico”⁵² dell’autonomia. In particolare, il fatto che gli enti regionali e locali siano espressamente previsti in Costituzione costituisce una forte garanzia, giacché la rigidità delle Costituzioni democratiche sottrae al legislatore statale la possibilità di modificarne lo ‘status’. In questo senso anche la *Charte européenne de l’autonomie locale* approvata dal Consiglio d’Europa nel 1985, la quale, al suo art. 2 afferma: “Le principe de l’autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution”.

Ad ogni modo, è nell’art. 143 CE che il principio dispositivo si ‘materializza’ formalizzando l’intenzione di creare un testo costituzionale di tipo “procesal o procedimental”⁵³ e incarnando in pieno quel carattere ‘dinamico’ tanto caro alle teorie del c.d. *federalizing process*.

⁴⁹Cruz Villalón P., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, cit., parla di “normas regazadas”, e cioè di norme che “han dejado de reflejar adecuadamente lo que nuestra Constitución es hoy materialmente” (p. 70).

⁵⁰Art. 137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

⁵¹Cfr. Martín-Retortillo S., *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1999.

⁵²Così Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 47.

⁵³Così Bustos Gisbert R., “Las tensiones del Estado Autonómico ante el proceso de reforma estatutaria”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, numero speciale “La reforma de los Estatutos de autonomía”, 2003, p. 73. Scrive l’Autore: “Gracias a FRIEDRICH (y a LA PERGOLA) sabemos que la descentralización no debe comprenderse sólo en terminos estáticos, sino también desde un punto de vista dinámico. [...] De ese modo, en momentos históricos diversos y sin cambios constitucionales apreciables, la descentralización podrá tener mayor o menor entidad según el concreto punto de equilibrio alcanzado. Pero lo particular del modelo español no se encuentra en la asunción de tal planteamiento, sino en el *modo* en que se procede a articular la tensión entre centralización y descentralización. El diseño realizado en la

Tale norma altro non è che una ‘via’ per accedere all’autonomia, un percorso. In particolare si tratta della ‘via lenta’ o ‘generale’, giacché si è convertita nella modalità più scelta e praticata.

A mo di inciso, colpisce, nell’individuare i soggetti titolari dell’iniziativa autonoma⁵⁴, l’incoerenza con l’art. 2 CE, per il quale i soggetti primordiali investiti del diritto all’autonomia sono *nacionalidades* e *regiones*, le entità che integrano la Nazione spagnola. Sarà una ‘agglutinante’ giurisprudenza costituzionale a stabilire che le province che decidano di avviare il processo di cui all’art. 143 CE, comma 2, possono farlo solo se in esse concorre la condizione di essere una *nacionalidad* o una *región*⁵⁵.

Per ciò che concerne il percorso, il procedimento vero e proprio di iniziativa autonoma c’è da dire che in Costituzione è ben esposto. Anzi, potremmo addirittura dire che si tratta forse di uno degli elementi dell’*Estado autonómico* meglio articolato dal costituente rispetto alla generale ‘apertura’ del modello⁵⁶.

Un percorso la cui “retta finale”⁵⁷ è la redazione ed approvazione dello Statuto, la *norma institucional básica* di ciascuna Comunità Autonoma, così come voluto dalla Costituzione spagnola nel suo art. 147, comma 1⁵⁸.

Il procedimento ‘rapido’ e ‘speciale’ contemplato dall’art. 151 CE è un processo sicuramente più articolato, ‘rinforzato’ da una conferma referendaria⁵⁹.

Constitución española es de tipo *procesal o procedimental*, de manera que la concreta articulación territorial del poder dependerá de las opciones adoptadas libremente por los territorios que deseen asumir poderes propios”.

⁵⁴Soggetti che, secondo l’art. 143 CE sono “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica”.

⁵⁵Si veda la STC 100/1984 (FJ 2).

⁵⁶Art. 143.2 CE: “La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas”.

Un’ulteriore applicazione ‘flessibile’ di questo articolo viene confermata dalla disposizione successiva, che disciplina una via di accesso ‘eccezionale’ – da non confondere con la via ‘speciale’ di cui all’art. 151 CE –. Di fatti l’art. 144 CE permette alle *Cortes Generales* di emanare una legge organica che possa, per motivi di interesse nazionale, autorizzare la nascita di una Comunità Autonoma composta da un’unica provincia o che non possieda le condizioni storiche, culturali ed economiche richieste dall’art. 143 – come nel caso della Comunità di Madrid –. Nello stesso senso, detta legge organica può inoltre sostituirsi all’iniziativa degli enti locali nel processo di iniziativa autonoma – come nel caso dell’incorporamento di Segovia nella Comunità di Castilla y León –.

⁵⁷Così Ruiperez Alamillo J., *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, cit., p. 107 (traduzione mia).

⁵⁸Art. 147.1 CE: “Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

Se ne deduce la volontà del Costituente di includere tra i titolari dell'iniziativa anche il popolo, di modo che il referendum rappresenti l'elemento differenziale, 'aggravato' tra le due vie: la necessità dell'appoggio delle maggioranze – maggioranze non solo di accordo istituzionale, quanto anche sociali – come strumento di garanzia in un processo che porta verso il massimo livello di autogoverno per una Comunità Autonoma, e come segno di una sentita coscienza regionale e, di conseguenza, un maggiore e più consapevole desiderio di autonomia⁶⁰. Una via tacitamente ad hoc per quei territori (storici) capaci di 'sopportare' il peso di una doppia approvazione⁶¹.

Il modello/non modello si estende anche all'impianto legislativo, giacché "ni la Constitución ni los Estatutos de autonomía consagran un 'modelo teórico' de distribución de competencias"⁶². Il testo costituzionale presenta due liste di materie che riconoscono, una, le competenze delle Comunità Autonome assunte dai rispettivi Statuti (art. 148.1 CE) e, l'altra, le competenze esclusive dello Stato (art. 149.1 CE)⁶³.

La problematicità di tale schema⁶⁴, che apparentemente sembrerebbe 'definitivo', consiste nel fatto che questa suddivisione è stata, di fatto, 'sorpasata' dalla pratica legislativa: l'art. 148 CE, secondo comma, in effetti, afferma che trascorso un periodo di cinque anni, mediante riforma statutaria, le Comunità Autonome 'ordinarie' possono assumere ulteriori competenze, attingendo all'art. 149 CE – 'tetto massimo' acquisito dalle

⁵⁹ In questo caso l'iniziativa non deve provenire solo dalle Province e dai Comuni, ma anche dai tre quarti dei municipi di ciascuna delle province interessate che rappresentino, almeno, la maggioranza del censo elettorale di ognuna di esse; l'iniziativa deve essere ratificata da referendum approvato dalla maggioranza assoluta degli elettori provinciali.

⁶⁰Cfr. Blanco Valdés R., *Introducción a la Constitución de 1978*, Madrid, 2006.

⁶¹Da un'altra prospettiva la via 'rapida' sarebbe, verosimilmente, la via più autentica di accesso all'autonomia. In questo senso l'art. 151 CE non rifletterebbe la volontà del costituente di riferirsi unicamente ai territori 'storici'. Questa norma può leggersi anche come norma generale che permette a chi lo voglia – e a chi riesca a superare i 'pedaggi' delle maggioranze richieste – di accedere direttamente al tetto massimo competenziale, come nel controverso caso dell'Andalusia. L'art. 151 CE 'ridurrebbe', anzi, il privilegio dei territori 'storici' e questo perché il costituente del '78 aveva ben chiara la volontà di non trasferire nell'ordinamento spagnolo il modello regionale italiano, il quale costituzionalizzava la differenziazione permanente tra Regioni speciali e Regioni ordinarie. Questa la tesi di Ruiperez Alamillo J., *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, cit. Quest'idea viene confermata se si legge la norma in combinato con la *Disposición Transitoria Segunda CE*, la quale facilita il procedimento 'speciale' stabilendo che i territori che già "hubiesen plebiscitado" gli Statuti di autonomia durante la II Repubblica o quelli che già si erano organizzati in regimi di pre-autonomia precedentemente all'approvazione della Costituzione dovranno soddisfare solo un requisito e cioè che gli organi pre-autonomici collegialmente si accordino per maggioranza assoluta.

⁶²Così Aja E., Viver Pi-Sunyer C., "Valoración de 25 años de autonomía", in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69/2003, p. 81.

⁶³Cfr. Ruiperez Alamillo J., "La división de competencias en el llamado «Estado de las Autonomías»", in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 59/1988.

⁶⁴Cfr. Requejo Rodríguez P., "La revuelta del Estado unitario. De las distorsiones del Estado Autonómico", in *federalismi.it*, n. 2/2005.

CC.AA: ‘speciali’ –. La comprensione può trovare un aiuto nel terzo comma dell’art. 149 CE, dal quale si evincono alcuni principi importanti: innanzi tutto un principio *residual* per il quale tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza statale corrispondono alle Comunità Autonome, ma, allo stesso tempo, prevede che le materie non assunte dagli Statuti corrisponderanno allo Stato. Seguono il principio *de prevalencia* e quello *de supletoriedad*⁶⁵.

In relazione a quest’ultimo principio – in virtù del quale si intende che tutte le lacune ed i vuoti lasciati dalla normativa autonoma saranno compensati conseguentemente dalle norme del potere centrale – il Tribunale Costituzionale, dopo una prima fase particolarmente favorevole al potenziamento e alla validità assoluta del diritto statale⁶⁶, rivede la sua interpretazione dell’art. 149.3 CE sottolineando come questa non sia una norma universale: in quest’ottica, affinché lo Stato detti norme *supletorias*, bisogna che questi abbia un titolo competenziale che lo giustifichi⁶⁷. Tuttavia dei dubbi sono sorti da parte di chi sosteneva, abituato all’uniformità della legislazione e ‘affezionato’ alla ‘garanzia’ unitaria dello Stato, che il diritto all’autonomia presuppone la facoltà ed il potere di poter esercitare la competenza legislativa come e quando lo ritenga opportuno il legislatore regionale, poiché l’autonomia è un diritto e non una cosa alla quale bisogna essere ‘obbligati’⁶⁸.

Il sistema di distribuzione legislativa tra il potere centrale e quello regionale si articola attorno a tre tipi di competenze. La prima è quella delle competenze esclusive, che seguono la ripartizione di cui agli artt. 148.1 e 149.1 CE. Le competenze *compartidas*, poi, includono quelle materie per le quali centro e periferie condividono le funzioni: lo Stato opera la funzione legislativa, mentre il livello regionale sviluppa la parte esecutiva e/o gestionale. Le competenze *concurrentes*, infine, prevedono una legislazione *básica*

⁶⁵Cfr. Ruiz-Huerta Carbonell A., *Constitución y legislación autonómica. Un estudio del Bloque de Constitucionalidad en el Estado Autonomico español*, Madrid, 1995.

⁶⁶Cfr. STC 5/1981. Secondo quest’orientamento le norme dettate dallo Stato potevano esser nulle solo se anti-costituzionali o contrarie al blocco di costituzionalità, e non potevano esser derogate neppure dagli Statuti di autonomia. Sul tema cfr. Tajadura Tejada J., “La redefinición del Modelo Autonomico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 78/2006.

⁶⁷Anche nell’ambito delle materie di competenza concorrente la possibilità di *supletoriedad* viene notevolmente ridotta. Cfr. STC 118/1996 e STC 61/1997.

⁶⁸In questo senso Cruz Villalon P., “I conflitti di competenza legislativa in Spagna”, relazione presentata al Convegno Annuale AIC 2006, *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*. Testo disponibile sulla pagina web www.associazionedeicostituzionalisti.it. Cfr., inoltre, Carbonell E., “La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional”, in *Revista de Administración Pública*, n. 143/1997.

riservata allo Stato ed una *de desarrollo* stabilita dalla Comunità Autonoma. In quest'ultimo caso ambedue le legislazioni compiono una funzione di coesione normativa nell'ordinamento statale complessivo fondendosi in una logica di complementarità⁶⁹: le 'basi' stabiliscono il 'minimo comun denominatore', esprimendo gli interessi generali alla cui soddisfazione contribuiscono anche le Comunità Autonome.

Si tratta di una categoria normativa importante, giacché "el sistema de distribución de competencias se apoya en muy gran medida en la formula de [...] la legislación básica a establecer por el Estado"⁷⁰; significado con ciò che il potere normativo centrale assicura un funzionamento unitario di tutto il sistema mantenendo la garanzia della possibilità di intervento in gran parte delle decisioni legislative attraverso due percorsi – quello 'esclusivo' e quello 'basico' –, lasciando così alla legislazione regionale un margine molto ridotto di azione di fronte alla 'onnipresenza' e alla preminenza statale⁷¹.

Anche in questo caso, il nostro giurista persiano riscontrerebbe un ulteriore tassello di 'decostituzionalizzazione' del sistema, giacché in Costituzione non si ritrova alcuna definizione di legislazione 'basica'. Ad egli bisognerebbe spiegare – dilungandosi sulle 'vicende', anche giurisprudenziali⁷², della questione⁷³ – che gli operatori istituzionali hanno convertito l'esercizio di questa potestà "en un instrumento para proceder a una redefinición de los ámbitos materiales de las competencias"⁷⁴.

Quella che potrebbe definirsi quasi come una 'onipresenza' statale, assicurata dalla legislazione basica, ha portato con sé un elevato tasso di conflittualità tra Stato e Comunità

⁶⁹Cfr. Ruiz-Huerta Carbonell A., *Constitución y legislación autonómica. Un estudio del Bloque de Constitucionalidad en el Estado Autonomico español*, cit.

⁷⁰Così Martín-Retortillo S., *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 20.

⁷¹Aja E., Viver Pi-Sunyer C., "Valoración de 25 años de autonomía", cit.

⁷²Cfr. Requejo Rodríguez P., "Rango normativo y legislación básica (A propósito de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al principio de preferencia de ley)", in *Repertorio Arazando del Tribunal Constitucional*, n. 4/1998.

⁷³Per un'analisi più dettagliata sulla legislazione 'basica' si rimanda, tra gli altri, a: Ortega L., Solozábal Echevarría J.J., Arbós Marín X., *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2006; Álvarez Conde E., "La legislación básica del Estado como parametro de validez de la normativa autonómica", in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 2/2004; Blasco Esteve A., "Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas", in *Civitas. Revista española de derecho administrativo*, n. 33/1982; Garrido F., "El desarrollo legislativo de las normas básicas y las leyes marco estatales para las Comunidades Autónomas", in *Revista de Administración Pública*, n. 94/1981; Caamaño F., "El abandono de "lo básico": Estado autonómico y mitos fundacionales", in *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n. 12-13/2000; Jiménez Campo J., "¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico", in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 27/1989; Latorre Segura A., *La jurisprudencia constitucional y el concepto de bases. El Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías*, Sevilla, 1994.

⁷⁴Velasco Rico C.I., *Delimitación de competencias en el Estado Autonomico y puntos de conexión*, Barcelona, 2012, p. 18.

Autonome, di modo che un gran numero di leggi del Parlamento venga, o sia stato, impugnato dinnanzi al TC. È così che uno strumento in linea di massima eccezionale si è convertito in ‘regola generale’ in un contesto “crispado y cargado de acritud”⁷⁵. A questo proposito il *Tribunal Constitucional* è prontamente intervenuto già nei primi anni di ‘sviluppo’ autonomico contribuendo a delineare una sorta di concetto di ‘base’, intesa come manifestazione degli “objetivos, fines y orientaciones generales [...] exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos los miembros”⁷⁶. A questo apparente *favor* statale il Tribunale aggiunge che la legislazione básica costituisce e rappresenta il ‘perimetro’ non valicabile all’interno del quale la normativa autonómica può ‘muoversi’⁷⁷, senza che, però, venga lasciata “vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad Autónoma”⁷⁸.

A “complicare ulteriormente”⁷⁹ il regime di distribuzione competenziale interviene la possibilità prevista dalla Costituzione spagnola dell’alterazione extra-statutaria del sistema – “la posibilidad de alterarlo sin modificar formalmente los Estatutos de las Comunidades, y, por tanto, sin contar *formalmente* con su voluntad”⁸⁰ – attraverso tre categorie legislative declinate al suo art. 150. Trattasi, senza pretesa di esaustività, della c.d. *ley marco* – attraverso la quale si attribuisce ad una o più Comunità Autonome la facoltà di disciplinare materie di competenza statale nei ‘perimetri’ (im)posti dal legislatore centrale, il quale, inoltre, stabilisce le modalità di controllo sulla normazione regionale (art. 150.1 CE); ci si interroga se la *ley marco* attribuisca effettive competenze legislative alle CC.AA. o, più verosimilmente, (solo) delle facoltà regolamentari⁸¹ –; della *ley orgánica de delegación o transferencia* (art. 150.2 CE), con la quale si opera lo spostamento verso le autonomie di materie di competenza centrale suscettibili, però, di trasferimento e delega, appunto, prevedendo in ogni caso il somministro finanziario ed il controllo statale sull’operato regionale; infine, la c.d. *ley de armonización* (art. 150.3 CE)

⁷⁵Così Martín-Retortillo S., *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 50.

⁷⁶STC 25/1983.

⁷⁷Cfr. Solozabal Echevarría J.J., “Sobre el Estado autonómico español”, in *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, n. 78/1992. Si veda, inoltre, Requejo J.L., Duque J.C., Terol M.J., Caamaño F., “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 2000”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 61/2001.

⁷⁸STC 32/1981.

⁷⁹Così Blanco Valdés R., *Introducción a la Constitución de 1978*, cit., p. 178 (traduzione mia).

⁸⁰ Così Blanco Valdés R., *Introducción a la Constitución de 1978*, cit., p. 179.

⁸¹A differenza della potestà legislativa concorrente, in questo caso si verifica un esercizio di potere unilaterale da parte dello Stato. In questo senso Aja E., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, cit.

con la quale lo Stato, quando lo esiga l'interesse generale, può stabilire i principi necessari per armonizzare le disposizioni normative delle Comunità Autonome, previa approvazione a maggioranza assoluta delle due Camere. Come si può intuire, a differenza dei primi due tipi normativi – che si dirigono ad ampliare, in qualche modo, le competenze autonome –, lo strumento di legislazione 'armonizzatrice' persegue uno scopo fondamentalmente contrario, e cioè quello di 'contenere' la legislazione regionale per non 'minacciare' l'interesse generale ogni qual volta possa sorgere un conflitto normativo⁸². Così si spiega il ricorso più frequente alle leggi di 'trasferimento e delega' che non alle leggi di 'armonizzazione', attivate, peraltro, solo una volta con in occasione della controversa *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)*⁸³.

L'idea di ricorrere a questa legge è stata contornata sin dai suoi inizi – attorno al 1981 – da critiche e perplessità. Non era sufficientemente chiaro quali fossero le norme da 'armonizzare', così che invece di discutere su quale fosse l'interesse generale da tutelare – e se realmente ve ne fosse necessità –, il dibattito si incentrò su cosa volesse dire 'armonizzare'. Alla pretesa legislativa di trasferire competenze in maniera progressiva, a seconda della capacità di ciascuna Comunità, fino ad uniformarle tutte – sostanzialmente – non tardò a rispondere l'opposizione territoriale (nazionalista). Catalogna, Paesi Baschi e Galizia promossero una serie di ricorsi di incostituzionalità⁸⁴ lamentando come la natura organica della LOAPA avrebbe concesso alla norma la protezione di un rango giuridico superiore, così come la sua condizione armonizzatrice, permettendole di prevalere sulle disposizioni normative regionali, anche in casi di competenze esclusive delle CC.AA.

La sentenza del *Tribunal Constitucional* che ne derivò – la ormai più che nota n. 76/1983 – dichiarò l'incostituzionalità di tale norma nelle sue pretese organiche ed armonizzatrici⁸⁵. Vennero 'troncate' le aspirazioni statali 'bypassare' i precetti

⁸² Si veda Blanco Valdés R., *Introducción a la Constitución de 1978*, cit. Cfr., inoltre: García López E., "El marco del estado autonómico y la naturaleza, significación y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución", in *Revista de Derecho Político*, n. 17/1983; Pérez de Armiñan A., *Algunas cuestiones sobre la naturaleza y contenido de las leyes previstas en los apartados 1 y 3 del Artículo 150 de la Constitución. Su relación con los Estatutos de autonomía, organización territorial del Estado*, Madrid, 1984.

⁸³ Approvata dal Parlamento spagnolo il 30 luglio 1982.

⁸⁴ Ricorsi nn. 311, 313, 314, 315 e 316/1982

⁸⁵ La letteratura sulla LOAPA è molto vasta, direttamente proporzionale alla portata della norma e della corrispondente giurisprudenza costituzionale. Tra tutti, si rimanda a: Cruz Villalón P., "¿Reserva de Constitución? (Comentario al fundamento jurídico 4 de la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)", in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 9/1983; Parejo L., "Algunas reflexiones sobre la STC de 5 de agosto de 1983, relativa al proyecto de LOAPA", in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.

costituzionali secondo i quali spetta alla stessa Costituzione ed agli Statuti di autonomia fissare la distribuzione competenziale tra i livelli statali. Un caposaldo giurisprudenziale, insomma, che rinforza il carattere costituzionale dell'autonomia, sottraendo alla discrezionalità unilaterale del legislatore statale la ridefinizione della suddivisione competenziale – a meno che non sussista una “*expresa previsión constitucional o estatutaria*”⁸⁶ –.

È chiaramente visibile la linea di condotta del Tribunale, fondata sull'idea di garanzia dell'unità giuridica dell'intero sistema – per qualcuno, una vera ‘ossessione’⁸⁷ –, senza mai, però, ‘soffocare’ il principio pluralista. L'autonomia, dunque, come parte di un intero composto, ma indivisibile. Un caposaldo ancorato già nelle prime sentenze: “*autonomía no es soberanía*”⁸⁸; la sovranità appartiene solo al popolo spagnolo.

Un sistema molto complesso, dunque, che ha posto il *Tribunal Constitucional* come ‘perno’ indispensabile nell'architettura aperta e ‘volubile’ della forma di Stato, incaricandogli il compito di *vivificar* il complesso sistema costituzionale. Non un mero legislatore negativo⁸⁹, ma “una instancia que decide con arreglo a argumentos jurídicos que interpretan el ordenamiento y se imponen a todos los operadores constitucionales”⁹⁰; quasi una cassa di risonanza nella quale sono confluiti processi di negoziazione puramente politica, ‘orfani’, fra l'altro, di una Camera di effettiva rappresentanza territoriale.

2. La lepre e la tartaruga: l'eterna corsa per un ‘caffè’

9/1983; Santaolalla López F., “Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad y adición sobre la LOAPA”, in *Revista de Derecho Político*, n. 18-19/1983; Muñoz Machado S., “La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (La sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 9/1983; Gerpe Landín M., “La inconstitucionalidad formal de la “LOAPA””, in *Revista Jurídica de Catalunya*, n. 1/1984; Bustos Gisbert R., “Las tensiones del Estado autonómico: una revisión a partir de la sentencia sobre la LOAPA 22 años después”, in Sánchez Macías J.I., Rodríguez López F., Calvo Ortega R. (coord.), *Economía, derecho y tributación: estudios en homenaje a la profesora Gloria Begué Cantón*, Madrid, 2005.

⁸⁶STC 76/1983 (FJ 14).

⁸⁷Solozábal Echevarría J.J., “El Estado Autonómico y el Tribunal Constitucional”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 73/1991, p. 49.

⁸⁸STC 4/1981.

⁸⁹Cfr. Alzaga Villaamil O., Gutiérrez I., Rodríguez Zapata J., *Derecho político español según la Constitución de 1978. Constitución y fuentes del derecho*, Madrid, 1997.

⁹⁰Così Solozábal Echevarría J.J., “El Estado Autonómico y el Tribunal Constitucional”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, cit., p. 38.

C'era una volta una lepre molto orgogliosa del suo saper correr veloce, che si burlava sempre della lenta tartaruga, la quale, stanca ormai delle continue beffe, un giorno la sfidò ad una gara: avrebbe vinto correndo. La lepre accettò e durante la gara sfoderò tutta la sua boria; lasciava andare avanti la tartaruga per poi sorpassarla e fermarsi a riposare continuando a burlarsi di lei, sicura di poterla definitivamente battere. Fino a che non si addormentò all'ombra di un albero, permettendo alla sua avversaria di raggiungere il traguardo. La tartaruga aveva vinto.

I lettori più attenti sicuramente carpiranno il richiamo della conosciuta favola di Esopo e, quindi, al celebre articolo di Pradera⁹¹, una 'tappa' obbligata nello studio conoscitivo di chi si appassiona all'evoluzione della 'Macondo' del processo autonomico spagnolo.

Se dalle favole passassimo alla matematica, ben potremmo dire che la Costituzione del 1978 dette origine ad un sistema territoriale che si sviluppò seguendo un andamento geometrico molto simile alle 'curve di Gauss': una successione di creste e di valli, in effetti, marca il susseguirsi di periodi distinti di sviluppo autonomico, con conseguenti alternanze di fasi di simmetria e asimmetria⁹². A scandire l'alternanza, il potere politico (il potere della politica).

I primissimi anni della democrazia – dalla transizione all'instaurazione vera e proprio dell'*Estado de Derecho*⁹³ – convissero con una "interpretación nacionalista"⁹⁴ della Costituzione, con la volontà di dare al modello una forte connotazione

⁹¹Si veda Pradera J., "La liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las Autonomías", in *Claves de la Razón Práctica*, n. 39/1993.

⁹²Cfr. Scarciglia R., "Il regionalismo asimmetrico spagnolo", in D'Ignazio G. (coord.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali. Modelli a confronto*, cit.

⁹³Su questo periodo cruciale rimandiamo all'attenta analisi di Blanco Valdés R., Sanjurjo Rivo V., "Per comprendere la transizione politica spagnola. (Un contributo)", in Gambino S. (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003.

⁹⁴Così Blanco Valdés R., "El Estado federal interminable", in AA.VV., *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, cit., p. 172. Come ricorda l'Autore, da un lato vi erano "las limitaciones que imponía el amplísimo proceso autonómico desarrollado antes de la entrada en vigor de la Constitución: las *preautonomías*" (p. 171), dall'altro "iba a influir la propia composición política de las Cortes Constituyentes" (p. 172). Il Parlamento spagnolo – dopo le prime elezioni generali del 1982 –, infatti, si nutrivava di una forte rappresentanza nazionalista – catalana e basca, principalmente –, di una sinistra, tanto socialista quanto comunista, favorevole all'autonomia e del partito di centro-destra, UCD, la cui posizione "paradójicamente, se traduciría en su apuesta por una *interpretación nacionalista* de la Constitución: es decir, una interpretación según la cual la estructura autonómica debía ser una estructura asimétrica, conformada por dos territorios pienamente autónomos –Cataluña y País Vasco– y otros –todos los demás– dotados de una descentralización administrativa (mayor o menor) dependiendo de los casos" (p. 172).

asimmetrica, attraverso – principalmente – una condizione di pieno autogoverno dei territori *históricos* ed una di mera autonomia amministrativa per tutti gli altri.

La ‘gara’ era iniziata. La lepre – le lepri – conducevano la ‘competizione’ in vantaggio sulle tartarughe che, ancora, non erano nemmeno partite.

Già dall’inizio, dunque, l’asimmetria si configura come il tratto distintivo e dinamico dell’intero modello territoriale spagnolo, l’ago della bilancia che segna ogni volta l’avvicinarsi di un ciclo, il passaggio da una cresta ad una valle, e viceversa, nell’avvincente processo autonomico.

Sull’asimmetria, nei suoi ‘ancoraggi’ concettuali, già ci siamo soffermati nei capitoli anteriori; così come abbiamo già segnalato come nell’ordinamento spagnolo sia lo stesso art. 2 CE – attraverso il controverso e discusso connubio *nacionalidades/regiones* – a prevedere una situazione fondamentalmente difforme, alimentata, tra le altre cose, dagli *hechos diferenciales*. In un siffatto sistema, dopotutto, l’asimmetria si è convertita elemento strumentale (fisiologico?), capace di garantire una funzione integratrice tra il principio di unità, quello di autonomia e quello di solidarietà – “las alianzas de Cartier”⁹⁵ –, riuscendo, così, nella difficile ‘missione’ di proteggere e garantire gli interessi e le peculiarità di tutti (?) i territori⁹⁶.

Di fronte a queste ‘difformità’ potenziali ed iniziali, il processo autonomico poteva scegliere di consolidarle e/o correggerle, di modo che tutto ciò che di asimmetrico era contenuto in Costituzione assunse un carattere di transitorietà nel percorso verso il conosciuto “café para todos”⁹⁷.

⁹⁵Così Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 45. Così come il famoso gioielliere creò una lega di metalli preziosi, impossibili da separare, ci sarebbe – secondo l’Autore – una “intima conexión” tra unità, autonomia e solidarietà. “La unidad es el presupuesto, lógico y político, de una autonomía que ha sido en España el punto de llegada del proceso descentralizador y no, como ha ocurrido en la mayoría de los Estados federales, el punto de partida [...] La autonomía existe como *derecho* porque se proclama la unidad como *principio* fundador de la estructura del Estado” (p. 45). In tutto ciò il principio di solidarietà interterritoriale si configura “como complemento indispensable de la autonomía, al ser la solidaridad la única capaz de asegurar que las diferencias que aquella inevitablemente podría generar entre las Comunidades no se traducirán en desigualdad ni privilegios” (p. 47).

⁹⁶ Cfr. Russo A.M., *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, cit.

⁹⁷Si tratta di una celebre frase pronunciata da M. Clavero Árevalo durante il suo mandato come *ministro adjunto para las Regiones* per il partitoUCD. Con questa espressione, chi l’ha pronunciata voleva sintetizzare la situazione per la quale anche l’Andalusia rivendicava il diritto allo stesso “caffè” autonomico che avevano ricevuto le *nacionalidades* ‘storiche’ nella prima fase di sviluppo dello Stato autonomico.

Con la firma degli *Acuerdos Autonómicos*, del 31 luglio 1981 – frutto della firma congiunta di PSOE e UCD e della rispettiva volontà di ‘fissare’ lo schema territoriale e omogeneizzarne il processo⁹⁸ – il ‘caffè autonomico’ viene servito, a tutti.

La tartaruga inizia la sua corsa, raggiungendo la lepre.

La straordinaria trascendenza politica e giuridica di tali Accordi – delle vere e proprie “convenzioni costituzionali”, per alcuni⁹⁹ – spostava l’ago di un’ipotetica ‘bilancia’ territoriale verso una situazione di simmetria, stabilendo che gli Statuti che ancora non erano stati approvati, avrebbero dovuto ricorrere alla via ‘lenta’ dell’art. 143 CE, ma sarebbero stati dotati della stessa organizzazione istituzionale che l’art. 151 CE, abbiamo visto, riserva alle autonomie ‘rapide’.

Una vera e propria “prolongación del proceso constituyente”¹⁰⁰, dunque, che non manca di incidere sulla distribuzione di competenze¹⁰¹, anche se con delle ‘contropartite’ restrittive sia per le assemblee legislative che per gli Esecutivi regionali¹⁰² – con l’evidente intenzione di “obstaculizar cualitativamente y restringir cuantitativamente la tendencia a la profesionalización política de las élites territorial,

⁹⁸L’idea dell’allora Presidente del Governo era quella di intervenire sulle aperture del sistema autonomico, accompagnando le decisioni politiche alle opinioni di giuristi ed esperti. Venne nominata, dunque, una *Comisión de expertos* – tutti amministratori, nessun costituzionalista –, sul modello del Libro bianco britannico. Sul dossier redatto dalla commissione di esperti cfr. Muños Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982. Il metodo utilizzato per l’elaborazione degli Accordi ricevette non poche critiche. In particolare, la suddetta commissione, venne inquadrata come una fosca sede di riforma ufficiosa del Titolo VIII della Costituzione spagnola, e accusata di aver tagliato fuori dal dibattito – gelosamente custodito nella Moncloa – i cittadini e le basi dei partiti. Cfr. Coscullela Monaner L., “Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 44/1996

⁹⁹Si tratterebbe di un istituto giuridico che va concepito come una condotta costituzionale non regolamentata, che sorge da un accordo tra i soggetti interessati a mantenere una condotta comune. Attraverso di esse si riuscirebbe a ‘colmare’ quegli spazi lasciati aperti dalle Costituzioni *a posteriori*. Si veda Vandelli L., *El ordenamiento español de las comunidades autónomas*, Madrid, 1982, specialmente p. 408 e ss.. Cfr., inoltre: García de Enterría E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985; Aguado Renedo C., “Principio dispositivo y su virtualidad en relación con la estructura territorial”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 98/1997; Sala Arquer J.M., “Estado de autonomías y convención constitucional: el papel de los denominados pactos autonómicos”, in *Revista Galega de Administración Pública*, n. 16/1994. Quest’ultimo fortemente critico sulla possibilità di elevare a rango di fonti del Diritto Costituzionali degli accordi di matrice politica.

¹⁰⁰Così viene riconosciuto nel Preambolo degli *Acuerdos*. Con il prolungamento naturale del processo costituente i suoi fautori pretendevano “diseñar las bases posibles que hagan posible la profundización del proceso autonómico; la generalización del proceso (autonómico) para lograr en un plazo razonable de tiempo una distribución homogénea del poder, la armonización y el desarrollo institucional y legislativo autonómico”.

¹⁰¹In relazione al tema delle competenze, si afferma, portando a compimento il testo costituzionale, che trascorsi 5 anni dall’approvazione statutaria, le CC.AA. ‘ordinarie’ potevano accedere ad un tetto competenziale più ampio, quello previsto dall’art. 149 CE. Inoltre, gli *Acuerdos* fanno previsto ricorso ad un ulteriore metodo di ampliamento competenziale, e cioè alla *Ley de delegación o transferencia* di cui all’art. 150.2 CE.

¹⁰²Si vedano i paragrafi 4.1 e 4.2 degli *Acuerdos*.

es decir, la tendencia a la creación de la clase política”¹⁰³ –. L’accordo politico alla base degli accordi si profilò, dunque, come l’unico procedimento verosimile per garantire l’appena ritrovata integrità e prestigio delle istituzioni democratiche, scongiurando, così, una “pelea suicida” tra i due principali partiti per l’approvazione degli Statuti autonomici non ancora finalizzati, ed evitando, dunque, “graves distorsiones en el funcionamiento del Estado”, che lo avrebbero trasformato in un “puerto de arrebatcapas, para provecho de la clase política subalterna”¹⁰⁴.

Questo passaggio, ‘paradossale’, di garanzia ma, allo stesso tempo, di restringimento dell’autonomia (delle autonomie), effettivamente ‘offri’ un *café para todos*, però ‘decaffeinato’. Da qui la frustrazione ed i ‘malumori’ dei territori ‘storici’, poco rispettati – a loro dire – nelle loro singolarità differenziali¹⁰⁵.

In due anni vennero approvati tutti e 17 gli Statuti autonomici e, trascorsi i cinque necessari, le Comunità Autonome dell’art. 143 CE iniziarono ad accedere ai tetti competenziali più ampi. Si determinarono una serie di problemi strutturali¹⁰⁶ e di disomogeneità, accentuati dalle differenti (differenzianti) potenzialità economiche, demografiche e politiche dei diversi territori, che iniziarono, così, a distinguersi in autonomie “de primera” y “de segunda”¹⁰⁷ (categoria?).

La lepre ritorna a correre.

La fase “di rodaggio”¹⁰⁸ del sistema territoriale spagnolo si interrompe nei primi anni ’90, quando, dopo una lunga negoziazione, si arriva alla firma dei secondi *Pactos Autonómicos* – il 28 febbraio 1992 – (sempre) da parte dei due principali partiti, PSOE e PP. Un vero e proprio esempio tangibile di trasposizione giuridica degli accordi di partito sulla forma di Stato¹⁰⁹, impregnati di una logica fondamentalmente simmetrica ed uniformizzante.

¹⁰³Così Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., pp. 65-66.

¹⁰⁴È quanto si può leggere sull’editoriale de *El País*, dell’1 agosto 1981, giorno successivo all’approvazione degli *Acuerdos Autonómicos*.

¹⁰⁵Cfr. Bilbao Ubbillos J.M., “El Estado de las Autonomías en la encrucijada: cierre, evolución o desintegración”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, numero straordinario, gennaio 2004.

¹⁰⁶Cfr. Aja E., “Los principales periodos de desarrollo del Estado Autonomico”, in *Anuario jurídico de La Rioja*, n. 2/1996.

¹⁰⁷Così Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 69.

¹⁰⁸Così Bilbao Ubbillos J.M., “El Estado de las Autonomías en la encrucijada: cierre, evolución o desintegración”, cit., p. 79 (traduzione mia).

¹⁰⁹Cfr. Arce Janáriz A., “La reforma de los estatutos de autonomía pactada en los acuerdos autonómicos de 1992”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 39/1994.

Sui *Pactos Autonómicos* e la loro portata sull’ordinamento spagnolo cfr.: Muñoz Machado S., “Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos”, in *Revista de*

Mediante la Legge Organica *de transferencia* 9/1992 si procedette ad un ampliamento competenziale omogeneizzante delle Comunità Autonome ‘di primo’ e ‘di secondo’ grado; poco dopo si inaugurò una fase di riforma statutaria.

Con questo duplice procedimento ci si proponeva, da un lato, di ‘accontentare’ le aspirazioni territoriali di ampliare il margine delle competenze, dall’altro, di assicurare l’omogeneità del processo mediante l’intervento ‘organico’ del potere centrale, altrimenti irraggiungibile¹¹⁰.

Fu così che la tartaruga tornò a pareggiare la lepre.

Dal 1992 in poi, sostanzialmente, l’*Estado autonómico* spagnolo continuava ancora ad essere come la ‘Macondo’ che García Márquez ci mostra: un paesaggio in cui il patriarca José Arcadio Buendía “aveva disposto in modo tale le case, che da ognuna si poteva raggiungere il fiume e far rifornimento di acqua con uguale sforzo, e tracciate le strade con tanto buonsenso che nessuna riceveva più sole delle altre nell’ora di calura [...] Era veramente un paese felice, dove nessuno aveva più di trent’anni e dove non era morto nessuno”¹¹¹.

La corrispondenza è quasi perfetta, non fosse altro che per i continui ‘malumori’ dei territori ‘storici’, quelli che hanno più di trent’anni, quelli che vogliono una casa più vicina al fiume, quelli che vogliono un privilegiato posto al sole.

Mentre l’equiparazione competenziale stabilita dai Patti del 1992 conosceva il suo sviluppo fattivo, i tre principali partiti nazionalisti iniziarono a manovrare nuove strategie per far fronte alle ‘barriere’ che il potere centrale – passato, nel frattempo, alla maggioranza di centro-destra del Partido Popular – interponeva alla ‘esuberanza’ autonómica di questi. Il 16 luglio 1998 il Partido Nacionalista Vasco (PNV), il Bloque Nacional Gallego (BNG) e Convergencia i Unió (CiU) firmarono la *Declaración de Barcelona*: un patto che stabiliva relazioni dirette e prolungate tra i tre partiti per difendere le loro identità nazionali e per favorire lo sviluppo di una Spagna *plurinacional*¹¹².

Administración Pública, n. 128/1992; Ruiz-Huera Carbonell A., “Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: una alternativa constitucional adecuada?”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 81/1992; Tolivar Alas L., “Reflexiones sobre el nuevo Marco Autonómico”, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 261/1994.

¹¹⁰Cfr. Aja ., “Los principales periodos de desarrollo del Estado Autonómico”, cit.

¹¹¹García Márquez G., *Cent’anni di solitudine*, Milano, 1982, p. 11.

¹¹²Si noti, però, il forte disequilibrio nella Dichiarazione a favore di obiettivi di identità culturali e di riconoscimento dei fatti differenziali. Molta ‘gelosia’, invece, pervade un certo distacco da qualsiasi accordo

In questo ‘turbolento’ contesto inizia ad ‘incubarsi’ e prender via via forma l’ambizioso progetto basco di riforma statutaria, il c.d. *Plan Ibarretxe*¹¹³: un ‘trascendente’ progetto politico il quale – sancendo nel suo Preambolo che Euskadi “tiene el derecho a decidir sobre su propio futuro”, giustificato dalla “identidad propia”, data da un “patrimonio histórico, social y cultural singular” – gettava le basi per un “nuevo pacto político para la convivencia” con lo Stato spagnolo, attraverso un nuovo ordine di relazioni fondati su una “libre asociación”. Il ‘delirio’ confederale veniva poi ancorato nello schema di suddivisione competenziale, per il quale si prevedeva una lista di materie enumerate per Madrid ed una clausola residuale per Euskadi, con conseguente instaurazione di un *Tribunal de conflictos Euskadi-Estado*.

Oltre ai palesi dubbi di compatibilità con il principio di autodeterminazione dei popoli – la cui disciplina ne vincola la vigenza a casi di dittature o domini coloniali – il *Plan* presentava una serie di evidenti rotture anti-democratiche assolutamente incompatibili con la Costituzione spagnola¹¹⁴. Un’impresa a dir poco ambiziosa, ‘trascendente’, che ha trovato il suo ostacolo più grande, e definitivo, nella bocciatura da parte delle *Cortes Generales* di Madrid¹¹⁵. Forse “el mejor homenaje que se puede hacer a la Constitución española, porque la insensatez de sus planteamientos [della proposta basca] contrasta con el sentido común y con el consenso y la pacificación que supone, también con el tema autonómico, nuestra Constitución”¹¹⁶.

di carattere politico che possa condizionare le proprie strategie e le relazioni bilaterali che ogni partito nazionalista si riserva di intrecciare con le forze politiche che governano lo Stato. Sul punto cfr. Barreiro Rivas X.L., “El nacionalismo como estrategia: Fundamentos históricos y alcance políticos de la Declaración de Barcelona”, in *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, n. 1/1999.

¹¹³Si tratta della *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*, presentata dal Governo basco (prende il nome dell’allora Lehendakari Juan José Ibarretxe) e approvata il 30 dicembre 2004 con maggioranza assoluta. Viene altrettanto detta *Propuesta del Parlamento Vasco para la convivencia en Euskadi*.

¹¹⁴Cfr. Pérez Calvo A., “El Plan Ibarretxe y su grave déficit democrático de partida”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 126/2004.

¹¹⁵Il Parlamento spagnolo, in data 1 febbraio 2005, respinge, in seduta plenaria, la proposta di revisione statutaria del Governo basco. Bisogna segnalare che, inoltre, – ma ci ritorneremo più avanti – il Governo spagnolo, allora presieduto da Aznar, aveva promosso un ricorso di incostituzionalità dinnanzi al TC. Nella risoluzione del 20 aprile 2004, il *Tribunal Constitucional* respinge il ricorso ricordando come in virtù dell’art. 161.2 CE il Governo può impugnare solo dichiarazioni o risoluzioni adottate dalle CC.AA. e che il *Plan Ibarretxe* è solo una proposta, senza entrare nel merito del suo contenuto. Sul tema cfr. Battisti E., “Spagna: la proposta di statuto politico dei Paesi Baschi davanti al Tribunal Constitucional: valore costituzionale dell’unità e forme della sovranità popolare”, in *forum costituzionale.it*, 2004. Cfr., inoltre, Pulido Quecedo M., “La tramitación del “Plan Ibarretxe” ante las Cortes Generales”, in *Repertorio Aranzandi del Tribunal Constitucional*, n. 3/2004.

¹¹⁶Così Peces-Barba Martínez G., *La Constitución 25 años después*, Asturias, 2003, p. 14. Sul *Plan Ibarretxe* si vedano, inoltre: Solórzabal Echevarría J.J., “Algunos problemas constitucionales del Plan Ibarretxe”, in *Quadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, n. 28/2003; nello stesso numero,

Lo stesso sentimento di ‘insoddisfazione’ e rivalsa è alla base anche delle vicende che hanno interessato la Catalogna negli ultimi dieci anni ormai.

Già nel 2000 viene creata una prima Commissione con l’incarico di studiare un percorso possibile per rafforzare l’autogoverno regionale attraverso la riforma dell’*Estatut*: un progetto rispondente più ad aspirazioni politiche – rafforzate dal compromesso dell’allora candidato alla Presidenza del Governo Zapatero verso la realizzazione di una Spagna ‘plurale’ – che ad esigenze sociali¹¹⁷.

Il progetto veniva presentato dai suoi fautori – in primis, l’allora Presidente della *Generalitat* Maragall – come una vera e propria “proclamación” del pueblo de Catalogna y no de una “reclamación, de una propuesta y no de de una simple protesta”¹¹⁸.

Dopo un articolato e dibattuto *iter legis*¹¹⁹ – con annesso referendum popolare –, il 9 agosto 2006 entra in vigore il nuovo *Estatut* catalano. Sarà l’inizio di una nuova fase vocata alla spinta asimmetrica e alle rivendicazioni crescenti e sempre più radicate di autogoverno – e, vedremo, di autodeterminazione –, che faranno di Barcellona il ‘focolaio’ di una minaccia non più sottovalutabile.

La lepre ha ripreso a correre, a correre molto veloce, stanca di un ‘caffè decaffeinato’, ormai per troppo tempo impostole. La corsa, però, non è finita – chissà se mai e come finirà... –. Si ripassa dallo start. Qualcuno davvero pensa che la tartaruga si arrenderà?

della stessa rivista, Herrero y Rodríguez de Miñón M., “El Plan Ibarretxe ante la Constitución y el Estatuto”; Pérez Calvo A., “La construction démocratique d’un peuple et la proposition de statut politique de la Communauté du Pays Basque”, in *Civitas: revue juridique sur l’évolution de la nation et de l’Etat en Europe*, n. 1/2004; López Aguilar J.F., “Constitución, Estado autonómico, reformas estatutarias y Plan Ibarretxe”, in Aguilar de Luque L. (coord.), *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional*, Madrid, 2005; AA.VV., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe*, País Vasco, 2003.

¹¹⁷Un’inchiesta condotta dal CIS nei primi mesi del 2003 rivela come solo il 3,9% dei catalani fosse preoccupato per il livello di autogoverno della propria Comunità. Cfr. De Carreras Serra F., “Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Catalogna”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 16/2005. Sottolinea Blanco Valdés R., “El Estatuto catalan, Texto y pretexto”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 162/2006 che “el problema de la reforma estatutaria se sitúa en España en los últimos lugares de la escala de las preocupaciones ciudadanas la que llevó a los diversos partidos que, aquí o allá, han venido impulsando los procesos de reforma, a sustituir en su discurso las (inexistentes) exigencias “subjetivas” como causa justificadora de los mismos por presumibles argumentos “objetivos”” (p.20).

¹¹⁸Così Bilbao Ubbillos J.M., “El Estado de las Autonomías en la encrucijada: cierre, evolución o desintegración”, cit., p. 98.

¹¹⁹Tra tutti, cfr. Dorado R., “El complicado camino del Estatuto catalán”, in *Temas para el debate*, n. 13/2006.

3. La ‘febbre’ di riforma.

3.1. Estatutos de Autonomía e riforma: la volontà del Costituente e le sue interpretazioni.

Cos’è un *Estatuto de Autonomía*? Secondo il dato costituzionale é la “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (art. 147.1 CE).

In Costituzione ne vengono disciplinati i contenuti essenziali¹²⁰, affinché sia garantito un minimo di omogeneità statutaria¹²¹, e le modalità di riforma mediante Legge Organica varata dalle *Cortes Generales*¹²² – strumento valido anche per l’approvazione¹²³ – .

Tuttavia, la ‘inclusione’ degli *Estatutos de Autonomía* (EE.AA.) nella macrocategoria delle leggi organiche non dissipa del tutto la riflessione sulla sua natura e le sue ‘vicende’. Innanzi tutto perché anche in relazione alle leggi organiche la ‘vaghezza’ del Costituente ha lasciato spazio alla giurisprudenza costituzionale, la quale solo successivamente le ha inquadrato come strumento che converte le *Cortes* in un “constituyente permanente”¹²⁴; poi perché gli Statuti rappresentano dei casi particolari, e particolareggiati, che richiedono il concorso della volontà non solo statale, ma anche regionale, in virtù di un “principio de coparticipación”¹²⁵, sul quale ritorneremo.

È, ovviamente, chiaro che gli Statuti regionali spagnoli non sono Costituzioni di Stati federati. Sebbene la Costituzione li inquadri come “instrumentos claves para pasar de la posibilidad formal a la realidad autonómica concreta”, è pur vero che non

¹²⁰Art. 147.2 CE: “Los Estatutos de autonomía deberan contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”.

¹²¹La previsione di una base di contenuti necessari ed obbligatori per tutti gli Statuti non esclude il fatto che alcune materie possano essere trattate mediante forme ‘extra-statutarie’ come, ad esempio, gli strumenti che la Costituzione offre agli artt. 150.1 e 150.2. Ne rafforza l’idea il fatto che la ‘lista’ dell’art. 147.2 CE non può considerarsi esaustiva. Cfr. Ruiz-Rico Ruiz “La potestà statutaria delle Comunità Autonome in Spagna”, in Gambino S. (coord.), *Regionalismo, federalismo, devolution*, Milano, 2003.

¹²²Art. 147.3 CE: “La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismo y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”.

¹²³Art. 81.1 CE: “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en Constitución”.

¹²⁴Così Aguado Renedo C., “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 17/2007, p. 285. Cfr. STC 173/1998.

¹²⁵Cruz Villalón P., “Comentario al art. 74”, in Muñoz Machado S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Madrid, 1987, p. 808.

opera una “remisión en blanco”¹²⁶, né dà loro rango costituzionale¹²⁷. Anzi, la “falta de soberanía plena”¹²⁸ impone loro il rispetto e l’adeguamento alla Norma fondamentale¹²⁹.

Lo Statuto, allora, è una previsione costituzionale e l’autonomia non è data solo da esso, ma anche dalla Costituzione; ciò significa che Costituzione e Statuto, nel loro insieme, rappresentano le due norme supreme della Comunità Autonoma¹³⁰.

È pur vero, però, che trattasi di norme particolari, sottomesse ai limiti ed al rispetto della Costituzione, però, di fatto, di rango superiore alla legislazione ordinaria, probabilmente per sottrarle alla volontà unilaterale delle *Cortes* in caso di riforma. Addirittura, per alcuni, “normas constitucionales secundarias” o “leyes constitucionales”, del tutto includibili nel ‘blocco di costituzionalità’¹³¹.

Quindi, se gli Statuti sono norme previste dalla Costituzione, ma immuni alla volontà unilaterale del legislatore statale, qual è la loro natura? Si tratta di norme statali o autonome?

Si tratterebbe di norme ‘ibride’ che hanno sia natura autonoma che statale; delle norme ‘pattate’, per il doppio contributo di azione, tanto nell’approvazione quanto nella riforma – sebbene gli ‘interventi’ del legislatore regionale e di quello centrale si verificano in momenti distinti e non entrano, quindi, in contatto uno con l’altro –¹³².

Ne deriverebbe una sorta di “perequación”¹³³ dei due livelli territoriali e delle loro posizioni, che, forse, nell’ordinamento ‘disaggregato’ spagnolo è più comprensibile

¹²⁶Cosí García de Enterría E., “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”, in *Revista de Administración Pública*, n. 100-102/1983, pp. 223-225.

¹²⁷L’art. 27 della LOTC include tra le norme suscettibili di dichiarazione di incostituzionalità anche gli Statuti autonomi, chiarendo, così, la primazia della Costituzione.

¹²⁸Cosí De Vega P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1985, p. 242

¹²⁹Cfr. STC 32/1981 e STC 18/1982.

¹³⁰Cfr. García de Enterría E., “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”, cit. L’Autore sostiene lo status di “dogma dominante” della Costituzione all’interno dell’ordinamento (anche autonomo) e chiama a sostegno anche la giurisprudenza costituzionale, la quale (STC 18/1982) afferma che “No es admisible la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que unicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la limitación competencial” (p. 225).

¹³¹Rubio Llorente F., “El Bloque de Constitucionalidad”, cit., p. 30. Secondo l’Autore, alla stessa maniera in cui la Costituzione – per il suo carattere rigido – non può essere modificata dal legislatore ordinario, gli Statuti di autonomia non possono essere né approvati, né riformati, né derogati per la sola volontà delle Cortes Generales.

¹³²Cfr. Catalá i Bás A.H., “Sobre la polémica en torno al procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, in *Revista valenciana d’estudis autonòmics*, n. 47-48/2005.

¹³³Cosí Aguado Renedo C., “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”, cit., p. 291. Secondo l’Autore “tal igualdad tiene sentido en los

dal punto di vista politico che giuridico; effettivamente, “difícilmente puede aplicarse la calificación de «pacto» a lo que resulta un evidente supuesto de *sint ut sunt aut non sint*, pues o el resultado de la reforma pretendida es el texto articulado que sale de las Cortes Generales, o no hay reforma”¹³⁴.

Per ciò che riguarda il procedimento di riforma – sul quale ci soffermeremo in questo paragrafo –, l’art. 147.3 CE lo rimette alle previsioni formulate da ciascuna Comunità nei progetti statutari¹³⁵, con il limite già richiamato dell’approvazione da parte delle Cortes Generales. Alle autonomie viene riservato un procedimento più articolato che comprende un referendum popolare¹³⁶ come forma di garanzia e rigidità – ancora più rigida della stessa Costituzione –¹³⁷.

Nella fase dell’iniziativa di riforma – e, quindi, nell’elaborazione da parte della Comunità del progetto di modifica – spicca il carattere autonomico del processo, per poi lasciare spazio al protagonismo statale che dovrebbe concludersi con il consenso della maggioranza assoluta dei parlamentari, e con conseguente approvazione della

federalismos por agregación, en los que la Federación de constituye por la renuncia consciente de su soberanía originaria a favor del ente territorial superior, y aun ello únicamente en los instantes fundacionales de la misma, pues, inmediatamente a su surgimiento formal, la Federación ha de ocupar una posición superior por fuerza, so pena en caso contrario de estar expuesta a un permanente riesgo de desintegración. Pero esa igual posición no cabe entenderla posible en ningún momento en los sistemas de descentralización por desagregación, como es nuestro caso, pues, en supuestos tales, es la unidad territorial superior la que necesariamente ostenta el protagonismo en el proceso descentralizador, siquiera sea para ordenarlo y subsistir como tal Estado”.

¹³⁴Così Aguado Renedo C., “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”, cit., p. 294. Spiega l’Autore: “A ello nada añade ni quita que las Cortes Generales no pudan, por sí solas, iniciar la reforma del Estatuto, o que puedan las Asambleas retirar el proyecto de reforma si no les convence el cariz que toma su tramitación parlamentaria, o que lo que el Parlamento del Estado apruebe pueda no merecer la ratificación del cuerpo electoral correspondiente a la Comunidad Autónoma en el referéndum que tenga lugar posteriormente en los supuestos que quepa, con lo que tampoco habría reforma: siempre y en todo caso, el único texto estatutario que en su caso puede existir es el emanado por las Cortes Generales como manifestación de una voluntad que, con independencia de su condicionamiento político, jurídicamente sólo a ellas es imputable” (pp. 924-925).

¹³⁵Esiste un dibattito in dottrina che si interroga se la previsione di riforma debba considerarsi o meno come contenuto necessario dello Statuto alla stregua dei contenuti enunciati dall’art. 147.2 CE. Il dibattito viene motivato dal fatto che tutte le norme istituzionali basiche dell’ordinamento spagnolo hanno incluso nei rispettivi testi norme e procedimenti di riforma. Cfr. Sanz Pérez A.L., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Navarra, 2006. Si veda, inoltre, Yanes Herreros A., “El concepto de reforma estatutaria en la Constitución Española”, in Pau i Vall F. (coord.), *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado*, Barcelona, 2008.

¹³⁶Cfr. art. 152.2 CE. Il procedimento ben potrebbe estendersi alle autonomie ‘ordinarie’ nel caso in cui queste lo includessero nel loro testo statutario, così come ha proceduto a fare il nuovo Statuto valenzano (approvato con L.O. 1/2006). Cfr. Sanz Pérez A.L., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit.

¹³⁷L’art. 167.3 CE, infatti, prevede il ricorso al referendum solo nel caso in cui sia fatta espressa richiesta della decima parte dei membri di una delle due Camere. Cfr. Castellá Andreu J.M., “Lo Stato di Autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell’autogoverno della Catalogna”, in Gambino S. (a cura di), *Regionalismi e Statuti*, cit.

legge organica. Non proprio un ‘patto’ equo, dunque¹³⁸, ma forse più un ‘compromesso’ che trova un potenziale limite nell’approvazione imprescindibile da parte del Parlamento nazionale. Un limite quasi ‘paradossale’ diremmo, se si tiene in considerazione il fatto che gli Statuti delle Regioni italiane, assai meno ‘protagonisti’¹³⁹, conoscono l’unico limite nella “armonia con la Costituzione” (art. 123.1 Cost.), incarnando, così, la “massima espressione dell’autonomia regionale”¹⁴⁰, ‘liberati’ dall’approvazione parlamentare centrale¹⁴¹.

Neppure in quest’ultimo caso – *ça va sans dire*, e a scanso di equivoci – ci troviamo di fronte a fonti ‘sovrane’, bensì a fonti regionali con competenze riservate e specializzate¹⁴². Il fatto che non sia (più) prevista la fase parlamentare non fa degli Statuti regionali italiani delle fonti normative più ‘forti’ di quelle spagnole, le quali, nella ratifica da parte delle *Cortes Generales*, anzi, trovano a volte un punto di forza di non poco conto¹⁴³.

3.2. *La ‘fiebre’ della riforma: sintomo, cura o malattia?*

Si sa, la febbre suole essere quasi sempre un sintomo e quasi mai una malattia in sé. Nell’analisi che ci accingiamo a sviluppare può essere che i paradigmi medici e scientifici, finora universalmente validi, vengano confutati.

Quella che si è verificata in Spagna negli scorsi anni è stata una viva e fervida stagione di riforma che ha riguardato la maggior parte degli Statuti autonomici¹⁴⁴. Una tendenza virale, inaugurata dal fallito *Plan Ibarretxe* e diffusasi soprattutto sugli echi della riforma dello Statuto catalano.

¹³⁸L’idea di norma ‘pattata’, frutto della ‘collaborazione’ tra Comunità Autonoma e Parlamento nazionale, allora, potrebbe applicarsi – non senza dubbi – più alla fase di elaborazione che a quella di riforma dello Statuto. Cfr. Cruz Villalón P., “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, cit.

¹³⁹Si pensi alla disciplina dei diritti fondamentali, assai differente negli Statuti spagnoli e quelli italiani. Sul punto si veda Serra E., “L’autonomia ‘di qualità’: i nuovi Statuti e i ‘loro’ diritti. Le esperienze di Spagna e Italia”, in *La Cittadinanza Europea*, n. 1/2012.

¹⁴⁰Così Loprieno D., “Autonomia statutaria e forma di governo”, in Gambino S. (coord.), *Diritto regionale e degli Enti Locali*, Milano, 2003, p. 189.

¹⁴¹È chiaro che non si tratta di una ‘delega in bianco’ nei confronti del legislatore statuento regionale. È per questo che per preservare il principio fondamentale dell’unità e indivisibilità della Repubblica italiana da “eccentriche scelte” si sottopone lo Statuto regionale a meccanismi di garanzia quali il giudizio di costituzionalità ed il referendum (art. 123 Cost., secondo e terzo comma). Cfr. Gambino S., “Autonomie territoriali e riforme”, in Gambino S. (coord.), *Regionalismi e statuti*, cit., p. 45.

¹⁴²Si vedano le Sentenze della Corte Costituzionale italiana nn. 372, 378 e 379 del 2004.

¹⁴³Cfr. Ferraiuolo G., “Italia e Spagna: autonomie statutarie a confronto”, in *federalismi.it*, n. 25/2006.

¹⁴⁴Gli Statuti riformati fino al momento (marzo 2013) sono i seguenti: Comunità Valenzana, Catalogna, Andalusia, Castiglia e Leon, Isole Baleari e Aragona.

Si rimanda alla pagina web dell’Osservatorio sulle riforme statutarie consultabile all’indirizzo www.aelpa.org.

Un effetto domino, che non fa altro che perpetuare quella ‘emulazione territoriale’, così caratteristica del regionalismo spagnolo, dinamo inesauribile della competizione tra ‘lepri’ e ‘tartarughe’; “un “mal” necesario para unos, [...] una esperanza para otros, o [...] una especie de “carrera a obstaculos” por lo que hay que pasar imperativamente, por el simple hecho de que las demás Comunidades reforman sus Estatutos”¹⁴⁵.

La febbre è un effetto, una conseguenza di una malattia già in circolo, ma può anche essere l’effetto di una terapia che la malattia cerca di eliminarla, l’effetto di un vaccino con il quale si cerca di immunizzare l’organismo.

La stessa realtà, diverse chiavi di lettura.

Da un punto di vista ‘sintomatico’ significa che alla base di questa virulenta ‘epidemia’ di riforma vi è una faglia strutturale previa. In questo senso, alle ‘aperture’ di un ordinamento ‘decostituzionalizzato’ ha fatto eco una sorta di ‘riserva statutaria’ che, in qualche modo, ha provveduto alla vigenza di un’originale “Constitución territorial”¹⁴⁶ con lo sviluppo del processo autonomico e l’asestamento dell’ordinamento regionale. A distanza di più di venticinque anni, la stagione di riforma ha portato ad una vera e propria “refundación del Estado Autonómico”, una “reforma total de los Estatutos, y incluso algo más en algún caso”¹⁴⁷.

A differenza del primordiale processo statuyente del 1979, però, questo – non previsto, almeno formalmente – viene portato avanti in un contesto in cui il consenso, politico e istituzionale, si è innegabilmente spezzato lasciando spazio a logiche (stridenti) di confronto e compromesso¹⁴⁸.

Se la febbre, invece, è l’effetto di una vaccino, uno stato necessario per restaurare le condizioni di buona salute, allora la ‘febbre’ dell’ordinamento spagnolo potrebbe

¹⁴⁵Così Sanz Pérez A.L., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit., p. 28.

¹⁴⁶Cruz Villalón P., “La Constitución territorial del Estado”, in *Autonomías*, n. 13/1991. Nello stesso senso si veda, inoltre, De Blas Guerrero A., “La reforma de los Estatutos”, *El País*, 21 maggio 2004.

¹⁴⁷Così Cruz Villalón P., “La reforma del Estado de las Autonomías”, in *REAF*, n. 2/2006, p. 84 e p. 80. Si veda, inoltre, Cano Bueso J., “Hacia una nueva configuración de la Constitución Territorial de España”, in AA.VV., *El estatuto de autonomía de Andalucía de 2007*, Sevilla, 2008.

¹⁴⁸Cfr. Cruz Villalón P., “La reforma del Estado de las Autonomías”, cit., il quale parla di una serie di “diferencias cualitativas” tra i due processi: il ‘secondo’ darebbe “otro proceso autonómico, poque éste, a diferencia del anterior, no estaba constitucionalmente previsto” (p. 81). Inoltre, “Ya no estamos ante un proceso jurídicamente complejo en el que, en unidad de acto, se esté dando nacimiento a una nueva entidad política, en el seno del Estado, a la vez que se la está dotando de su “norma institucional básica”” (p. 82). Infine, ci sarebbe una differenza dal punto di vista della cultura costituzionale: “El Estado de las Autonomías tiene una *historia* detrás [...] Lo que está ocurriendo es, en buena medida, *reacción* a esa *historia*” (p. 82).

spiegarsi alla luce della “necesidad de las reformas estatutarias”¹⁴⁹. In questo senso, dunque, non una ‘rifondazione’ di un nuovo *Estado autonómico*, ma un suo indispensabile ‘riassetamento’, incentrato nella difesa della garanzia competenziale regionale e nella rivendicazione una maggiore attività partecipativa¹⁵⁰; non “una respuesta a una situación patológica, sino un hecho fisiológico”¹⁵¹.

Si darebbe attuazione, così, all’esigenza delle norme di adattarsi e attualizzarsi allo spazio e al tempo in cui vivono e sono chiamate ad operare, sulla base di una giustificazione democratica che permetta alle generazioni del presente di “decidir sobre su propia organización política, fijada desde la actuación de los padres fundadores”¹⁵². Gli Statuti, che “funzionalmente” costituiscono le Norme fondamentali delle Comunità Autonome¹⁵³, non sono esenti da questa vocazione.

Le norme istituzionali basiche ‘originarie’ non riflettevano, non più, i cambiamenti di una Spagna che, anche (soprattutto) a livello regionale, era ormai tanto diversa da quella della transizione democratica. Ed è per questo che “reformular los Estatutos ha significado tres cosas: reflejar, encauzar y orientar esos cambios sociales”¹⁵⁴.

3.3. *Le principali novità delle riforme. Il paradigma catalano.*

3.3.1 Il ‘vigore’ delle competenze e la razionalità della giurisprudenza.

Dagli ‘allineamenti’ dei Patti autonomici del 1992 – e la L.O. 9/1992 che ne è derivata – sembrava che la questione delle competenze fosse risolta, di modo che quando iniziò a manifestarsi la ‘febbre’ riformista si pensava che questa non ricadesse nel vortice del cambiamento. Tuttavia, lo scontento delle Comunità Autonome rispetto

¹⁴⁹In questo senso Balaguer Callejón, “La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía en el contexto de la pluralidad de espacios constitucionales de dimensión europea”, in *federalismi.it*, n. 4/2008, p. 7.

¹⁵⁰In questo senso il processo “destaca la potencialidad integradora de la figura del Estatuto de Autonomía y su procedimiento de elaboración y de reforma, como forma de expresión de demandas políticas, de contraste de las mismas y de asunción de una posición que contemple y asuma todos los intereses en juego”. Così Roig Molés E., “La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?”, in *REAF*, n. 3/2006, p. 152.

¹⁵¹Così Cascajo Castro J.J., “Sobre la reforma de los Estatutos de autonomía: anotaciones de un oyente”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, numero speciale “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2003, p. 22.

¹⁵²Solozábal Echevarría J.J., “Las reformas estatutarias y sus límites”, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 21/2004, p. 109.

¹⁵³“Los Estatutos cumplen una función constitucional y son “funcionalmente” las Constituciones del nivel territorial en el marco de un Derecho Constitucional que se articula en diversos niveles ordenamentales”. Così Balaguer Callejón F., *Manual de Derecho Constitucional* (Vol. I), Madrid, 2008, p. 366.

¹⁵⁴Così Zarrías Arévalo G., “Prologo”, in AA.VV., *El estatuto de autonomía de Andalucía de 2007*, cit., p. 11.

alle persistenti interferenze statali attraverso i *títulos horizontales*¹⁵⁵ e la legislazione *básica*, costantemente ampliata, ‘scoppiò’ in una pronunciata attitudine al rimodellamento del sistema competenziale, vocata a rimediare quella ‘sconfortante’ – dal punto di vista regionale – autonomia “de baja calidad”¹⁵⁶.

Con i primi progetti di riforma – basco e catalano, fundamentalmente – ci si è iniziati ad interrogare non tanto sul profilo formale degli schemi competenziali che questi stavano includendo, quanto sui profili materiali e, cioè, sulla portata delle materie¹⁵⁷.

Lo si è fatto con una configurazione delle funzioni competenziali regionali che, in alcuni casi, sembrano ‘restringere’ la sfera di potestà statale per favorire politiche autonome proprie delle Comunità Autonome¹⁵⁸. Lo dimostra il ricorso a formule quali “de forma íntegra” che compaiono nei ‘nuovi’ Statuti per ‘blindare’ con ancora più forza, se possibile, la potestà normativa regionale¹⁵⁹ – non senza il rischio di impedire la flessibilità in ambiti che, invece, la richiederebbero –.

¹⁵⁵In particolare in materia di “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 CE).

¹⁵⁶“En la perspectiva de algunas Comunidades Autónomas, se ha producido una contradicción o un desfase en los últimos años entre el desarrollo progresivo de las estructuras institucionales y del potencial de intervención sobre su territorio, por un lado, y las limitaciones derivadas de la interpretación que el Estado ha realizado de sus competencias. [...] Este desfase se ha percibido como un lastre que impide el pleno desarrollo de políticas propias por parte de las Comunidades Autónomas, que hagan posible una mayor atención a las necesidades de su ciudadanía”. Così Balaguer Callejón F., *Manual de Derecho Constitucional* (Vol. I), cit., p. 375. Si veda, inoltre, l’*Informe sobre la reforma de l’Estatut*, IEA, 2005.

¹⁵⁷Cfr. Balaguer Callejón F., “Comentario a ‘La reforma de los Estatutos de Autonomía’”, in Viver Pi-Sunyer C., Balaguer Callejón F., Tajadura Tejada J., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2005. Quello che, in pratica, si fece fu attivare l’art. 149.3 CE – per il quale le Comunità Autonome potevano includere nei rispettivi Statuti tutte quelle competenze non espressamente riservate alla potestà esclusiva dello Stato – in consonanza con l’art. 147.2 d) CE per il quale tra i contenuti necessari dello Statuto autonomico si annoverano “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”. Su questa base giuridica si basa il *Dictamen* 269/2005 redatto dal *Consejo Consultivo de Cataluña*, il quale afferma: “En efecto, cuando el artículo 147.2.d CE establece que corresponde a los estatutos de autonomía, como parte integrante de l’ordenamiento jurídico estatal, determinar las competencias de las comunidades autónomas, nada obsta para que, con esta finalidad, el legislador estatuyente pueda ordenar las competencias que asume de acuerdo con los criterios que crea más oportunos, en el marco delimitado por la Constitución” (FJ 6). Si tratta di un *dictamen* incaricato al Consejo Consultivo de Cataluña da parte del *Parlament catalano* “Sobre la propuesta de proposición de Ley orgánica por la que se establece el Estatuto de autonomía de Cataluña y se deroga a la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de autonomía de Cataluña, las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno”.

¹⁵⁸Cfr. Biglino Campos P., “Reforma de los Estatutos de autonomía y distribución de competencias”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, numero speciale “La reforma de los Estatutos de autonomía”, 2003.

¹⁵⁹L’esempio lampante è l’art. 110 dello Statuto catalano (EAC), il quale recita: “1. Corresponde a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades

La “plenitud de facultades relativas a una materia”¹⁶⁰, più che segnalare competenze esclusive, sembra ribadire l’esclusività nelle competenze, generando non poche perplessità: se da un lato, infatti, gli Statuti possono utilizzare la stessa tecnica che il Costituente spagnolo adottò nell’art. 149.1 CE – “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias...” –, dall’altro è necessario sottolineare che uno Statuto non può escludere l’attività statale nelle materie in cui il potere centrale possiede un titolo competenziale, previsto dalla Costituzione, che gli attribuisce idoneità ad intervenire¹⁶¹.

Il concetto di ‘esclusività’ è un concetto di per sé controverso, che non trova un contenuto determinato neppure in Costituzione, dove ha “diferente portata a seconda delle materie in esso enumerate”¹⁶².

La ‘aggressività’ ed il vigore dei nuovi Statuti si percepiscono anche in relazione alle materie *compartidas*: lo Statuto catalano, tra tutti, pone una serie di condizioni puntuali per lo Stato al momento di delineare le ‘basi’, i cui effetti saranno sottomessi allo sviluppo che il Parlamento di Barcellona si riserva di dar loro¹⁶³.

Ora, a seconda che ci si ponga in una posizione più o meno favorevole, si può intendere il nuovo scenario giuridico apportato dai ‘nuovi’ Statuti in una prospettiva più o meno legittima.

La ‘apologia’ del potere centrale come ‘esclusivo’ decisore del regime ‘basico’ trova le sue basi in una certa giurisprudenza costituzionale per la quale il legislatore

y funciones mediante las cuales puede establecer políticas propias. 2. El derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro”.

¹⁶⁰ Balaguer Callejón F., “Competencias exclusivas”, in Balaguer Callejón F. (dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, 2007, p. 23.

¹⁶¹ Cfr. Balaguer Callejón F., “Competencias exclusivas”, cit.

¹⁶² Tomás y Valiente F., *El reparto competencial en la jurisprudencia de Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, p. 100. Specifica l’Autore che in alcuni casi viene riservata allo Stato una materia “sin limitación alguna”, come ad esempio con le relazioni internazionali (STC 44/1982, FJ 4) o con il commercio estero (STC 1/1982, FJ 13). Quando allo Stato viene riservata dalla Costituzione una materia “integrada y exclusivamente”, ne deriva che in essa nessuna Comunità autonoma può assumere competenze, nemmeno di esecuzione (STC 1/1982, FJ 13). Tuttavia, rispetto ad altre materie la riserva statale comprende solo “potestades concretas” o “funciones determinadas” consistenti solo nella legislazione ‘basica’ oppure, in altri casi, nell’intera legislazione sulla materia.

¹⁶³ Art. 111 EAC: “En las materias que el Estado atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas provisiones básicas”.

più competente è quello statale¹⁶⁴, l'unico in grado di porre un "minimo común normativo"¹⁶⁵ per tutto il territorio nazionale, in risposta alla domanda di uniformità degli interessi generali (nazionali)¹⁶⁶. Una visione, questa, che, però, viene svuotata di senso dalle nuove Carte statutarie¹⁶⁷.

La 'apologia' della legittimità autonómica (catalana?), d'altro canto, fonda le sue ragioni sul fatto che gli Statuti (l'*Estatut*) si attengono a "delimitar formalmente el perímetro externo dentro del que se tienen que dictar las bases y con ello certamente se condiciona su alcance pero no impone ningún contenido"¹⁶⁸.

La nuova 'strategia' normativa – nella quale bisogna includere anche i passi in avanti nelle competenze esecutive¹⁶⁹ – ha dato vita ad una controversa tecnica, quelle delle c.d. *submaterias* che non fa altro che introdurre minuziosi profili che dettagliano con precisione i titoli competenziali degli Statuti. Un meccanismo di ingegneria normativa, questo, volto a dissipare qualsiasi perplessità sull'appartenenza potestativa della materia – se dello Stato o della Comunità Autonoma –, che viene 'blindata', cioè, in virtù dell'art. 149.3 CE, la sua collocazione di rango statutario la sottrae ad eventuali pretese statali¹⁷⁰. Se, al contrario, fosse la Costituzione a dettagliare

¹⁶⁴Si veda la STC 32/1981, FJ 6. In questo senso anche la STC 32/1983, FJ 2, per la quale il legislatore statale dispone della "completa libertad para establecer con carácter general las bases de la materia".

¹⁶⁵STC 1/1982, FJ 1.

¹⁶⁶Jiménez Campo J., "¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico", cit., p. 61.

¹⁶⁷Cfr. Salcedo Janini T., "¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?", in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 72/2004. In questo senso anche Solozábal Echevarría J.J., "Las reformas estatutarias y sus límites", cit., per il quale "La competencia para el establecimiento del régimen básico sobre una materia compartida corresponde constitucionalmente al Estado. El estatuto de autonomía puede sólo indirectamente contribuir a la fijación de lo básico especificando el tipo de intervenciones sobre las diferentes submaterias incluidas en un título competencial de la Comunidad Autónoma en un ámbito determinado" (p. 123).

¹⁶⁸Così Viver Pi-Sunyer C., "En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional", in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 1/2005, p. 122.

¹⁶⁹I nuovi Statuti permettono alle Comunità Autonome di creare e stabilire regolamenti che danno esecuzione alla normativa statale intesa in un senso ampio, che comprende non solo le leggi ma anche i regolamenti centrali. Si veda, a questo proposito l'art. 112 EAC: "Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública".

¹⁷⁰Si tratta di una tecnica sicuramente 'avanguardista', inglobata negli Statuti più 'all'avanguardia': quello Catalano e quello Andaluso *in primis*. Non tutti gli altri Statuti riformati, però, vi hanno fatto ricorso: lo statuto Valenzano, quello Baleare e quello Aragonese, ad esempio, non prevedono questa tecnica. Sul tema cfr. Balaguer Callejón F., *Manual de Derecho Constitucional* (Vol. I), cit., e Elías C., "Grandes líneas de las

altrettanto minuziosamente tutte le suddivisioni alle quali possono dar luogo i suoi poteri e le forme di esercitarli “tendria la prolijidad de un código y difícilmente podría ser abarcada por la mente humana”¹⁷¹. Per questo, una divisione competenziale così fitta e serrata come quella che pretendono i nuovi Statuti “es más retórica que real, ya que la realidad se resiste a ser subdividida en compartimentos estancos”¹⁷².

Sembrirebbe che questo sistema dia vita ad una sorta di LOAPA ‘inversa’, che si propone di portare avanti una “reforma encubierta” dell’ordinamento autonomico e della distribuzione territoriale del potere: “lo que nos propone desde Cataluña es ‘constitucionalizar’ el modelo a través de la reforma de los Estatutos”¹⁷³, facendo sí che “se redefine el reparto del poder en beneficio de las instancias autonómicas y en detrimento de los poderes centrales, lo cual implica una mutación de la Constitución a través de la reforma estatutaria”¹⁷⁴.

Sulla questione competenziale è intervenuta in maniera molto netta la giurisprudenza costituzionale apportata dalla STC 31/2010 sullo Statuto catalano: il vero spartiacque del processo autonomico, sul quale ritorneremo meglio più in avanti.

È in relazione a tale questione che si concentra la maggior parte della (vastissima) sentenza, quasi un terzo dei 147 *Fundamentos Jurídicos* che la compongono.

Le novità che l’*Estatut* pretendeva apportare nel terreno competenziale vengono sostanzialmente svalutate e svuotate di senso: le competenze esclusive e quelle esecutive vengono sottoposte ad interpretazione conforme, mentre quelle *compartidas* vanno incontro ad un vero e proprio giudizio di incostituzionalità¹⁷⁵.

In quanto al primo gruppo il Tribunale afferma che le norme statutarie non possono procedere a definire le categorie costituzionali, e non possono escludere, cioè, che lo Stato continui ad esercitare le competenze attribuitegli dalla Costituzione ogni

reformas estatutarias. ¿Hacia un Estado Autonomico cooperativo?”, in *Revista de Derecho de Extremadura*, n. 3/2008.

¹⁷¹Così Biglino Campos P., “Reforma de los Estatutos de autonomía y distribución de competencias”, cit., 264.

¹⁷² Così Biglino Campos P., “Reforma de los Estatutos de autonomía y distribución de competencias”, cit., p. 265

¹⁷³Così Ortega Álvarez L., “La redefinición por los Estatutos de Autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución”, in Ortega Álvarez L. (dir.), *La reforma del Estado Autonomico*, Madrid, 2005, p. 17 e p. 18.

¹⁷⁴Tajadura Tejada J., “La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites”, in Viver Pi-Sunyer C., Balaguer Callejón F., Tajadura Tejada J., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit., p. 71.

¹⁷⁵Per un’analisi, tra gli altri, si veda Viver Pi-Sunyer C., “El Tribunal Constitucional, ¿”Sempre, només...i indiscutible”? La funció constitucional dels Estatuts en l’àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010”, in *REAF*, n. 12/2011.

qual volta queste incidano sull'ambito materiale. Solo il Tribunale Costituzionale, in quanto interprete supremo della Costituzione, sarà competente per l'autentica definizione delle categorie e dei principi costituzionali¹⁷⁶.

L'art. 111 EAC, invece, viene direttamente dichiarato incostituzionale, con particolare imputazione verso l'inciso che avrebbe voluto delimitare l'intervento statale al 'minimo comune normativo'. Il TC dichiara l'*Estatut* incompetente a determinare la portata degli interventi legislativi statali nelle materie *compartidas*; "no es asunto a delucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta"¹⁷⁷.

Anche le competenze esecutive vengono svuotate di senso e contenuti e sottoposti ad interpretazione conforme a Costituzione, per la quale in nessun caso sarebbe costituzionalmente valido che la competenza esecutiva della Generalitat venga esercitata a partire dalla normativa statale¹⁷⁸.

In definitiva, in tutta la sezione competenziale, con un notevole passo indietro rispetto alla precedente giurisprudenza¹⁷⁹, il Tribunale Costituzionale assume una condotta "no como un controlador en última instancia, sino como el intérprete «único», «auténtico» e «indiscutible» en este ámbito"¹⁸⁰.

3.3.2. L'Europa e gli Statuti.

Il protagonismo regionale, la sua rivendicazione, oltre che sul piano delle competenze, fa delle nuove Carte statutarie dei testi "profundamente europeístas"¹⁸¹ ed 'europeizzati', inserendosi a pieno nell'osmotico ed eterogeneo 'ingranaggio' della *multilevel governance*.

Un ancoraggio normativo era (ormai) una lacuna non più accettabile per le norme istituzionali basiche delle regioni, quelle spagnole, tra le più potenti – in termini di potere, competenze ed istituzioni – tra i sistemi decentrati europei. Una lacuna, questa, che richiederebbe l'aggiornamento, inoltre, della Costituzione stessa, la quale, per una questione cronologica – plausibile al momento dell'approvazione – continua a

¹⁷⁶Cfr. STC 31/2010, FF.JJ. 57, 58, 59.

¹⁷⁷STC 31/2010, FJ 60.

¹⁷⁸STC 31/2010, FJ 61.

¹⁷⁹Cfr. STC 247/2007, nella quale, sostanzialmente, il TC partiva dalla considerazione per cui la suddivisione competenziale tra Stato e Comunità autonome era fondamentalmente 'decostituzionalizzata', lasciando degli 'spazi' competenziali suscettibili di assunzione da parte del livello regionale (FF.JJ. 10 e 11).

¹⁸⁰Così Vintró Castells J., "Valoración general de la Sentencia 31/2010", in *Revista catalana de dret públic* "Especial sentencia sobre el Estatuto", 2011, p. 59.

¹⁸¹Così Balaguer Callejón F., *Manual de Derecho Constitucional*, cit., p. 372.

custodire un “vuoto”¹⁸² coperto (ancora solo¹⁸³) dalla clausola di apertura abilitante¹⁸⁴ dell’art. 93 CE¹⁸⁵.

Quando nel 1986 la Spagna riuscì a superare la sfida del difficile ‘allargamento Mediterraneo’¹⁸⁶, diventando uno degli allora 12 Paesi dell’allora Comunità Europea¹⁸⁷, di fianco alla dedizione del Governo centrale di garantire il rispetto del Diritto comunitario, l’impatto territoriale – in particolar modo su quei territori più ‘consapevoli’ della loro autonomia e di ciò che questo passaggio comportasse – oscillava tra la preoccupazione per una ‘minaccia’ venuta dall’alto, da fuori, che potesse ‘appropriarsi’ di competenze regionali, all’entusiasmo di una nuova opportunità di proiezione politica, economica e culturale al di là dei confini e dei limiti dello Stato¹⁸⁸.

Le dinamiche legate all’organizzazione territoriale dello Stato trovano declinazione anche nei nascenti rapporti di relazione, negoziazione e partecipazione che non tardano ad instaurarsi tra Comunità Autonome e Bruxelles, sempre contraddistinti dalla ricerca (rivendicazione) di sempre maggiori gradi di integrazione.

¹⁸²Così Ciardelli E., Amezcua Alcalá L.E., “Spagna”, in *Amministrare*, n. 1-2/2007, p. 111.

¹⁸³Ad eccezione dell’art. 135 CE ed il richiamo espresso al TFUE, sul quale ci siamo soffermati nel Cap. II.

¹⁸⁴La creazione dell’Unione europea è stata resa possibile da norme costituzionali attraverso le quali si sono canalizzati i trasferimenti, le cessioni, di potere statale nei confronti dell’organismo sovranazionale. Si tratta di ‘clausole di apertura’, raggruppabili fondamentalmente in tre tipologie: “meramente abilitanti”; di “salvaguardia della sovranità costituzionale”; di “apertura con condizioni”. Al primo gruppo si possono ricondurre Spagna (art. 93 CE) e Italia (art. 11 Cost.); il secondo tipo è caratteristico del sistema francese (art. 54 Costituzione della Repubblica Francese), mentre il terzo si rintraccia nelle costituzioni di Svezia (art. 5), Portogallo (art. 7.6) e Tedesca (art. 23). Su questo tema si rimanda all’attenta analisi di Gerbasi G., *Le tutele euro-costituzionali dei diritti fondamentali tra Corti e fonti normative*, Cosenza, 2004, p. 62 ss.

¹⁸⁵Art. 93 CE: “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

¹⁸⁶Il riferimento è alla questione spinosa relativa ai supposti deficit democratici di tre Paesi appena usciti da fasi dittatoriali – Spagna, Portogallo e Grecia –, nonché agli ancora deboli sistemi economici, industriali e commerciali. Per una ricostruzione precisa cfr. Gilbert M., *Storia politica dell’integrazione europea*, Bari, 2005.

¹⁸⁷L’ingresso della Spagna nell’ordinamento sovranazionale europeo viene sancito internamente della L.O. 10/1985, del 2 agosto, *de Autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*.

¹⁸⁸Cfr. Morata F., “La europeización del Estado Autonomico”, in Morata F., Mateo G. (eds.), *España en Europa – Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, 2007.

I primi Statuti di autonomia non contenevano che poche e spurie disposizioni mirate, più che altro, a favorire le facoltà regionali nell'ambito *exterior*, più che altro, insufficienti¹⁸⁹.

Le lacune statutarie, insieme all'ambiguità iniziale della distinzione tra ambiti di competenza attinenti al Diritto Internazionale e al Diritto Comunitario, hanno trovato, in qualche modo, nella giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* delle linee guida, seppur contraddittorie nel tempo: dapprima estremamente restrittive intorno all'esclusività della competenza statale, poi man mano più aperte alla partecipazione regionale¹⁹⁰.

Molto poco, invece, si è fatto sul versante delle relazioni intergovernative – vero lubrificante di un meccanismo così decentralizzato e ‘multilivello’ come quello spagnolo e quello europeo inteso nel suo essere composto –, dando così vita ad un (contraddittorio e poco fisiologico) “mapa de las autonomías de alto nivel competencial en el que existe mecanismos de participación de las CC.AA. en temas europeos bastante menos depurados que los existentes en otros Estados descentralizados de la UE”¹⁹¹.

Ad ogni modo, la riforma degli Statuti di autonomia ha rappresentato il canale più appropriato per sopperire a questa ormai “insostenibile”¹⁹² assenza europea dalle loro disposizioni, rimediando, in un certo senso, alla ‘contraddizione’ che si era venuta a creare con i principi delle stesse politiche comunitarie – sussidiarietà e coesione economica e sociale –, che sottintendono e necessitano un'azione protagonista dei livelli territoriali più vicini al cittadino.

¹⁸⁹Cfr. Montilla Martos J.A., “La aplicación del Derecho Europeo por las Comunidades Autónomas”, in Balaguer Callejón F. (dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*.

¹⁹⁰Nel primo decennio di Stato spagnolo, la giurisprudenza costituzionale si è incentrata attorno ad un'interpretazione alquanto restrittiva dell'art. 149.1.3 per la quale le relazioni internazionali erano, fondamentalmente, una competenza “integra y exclusivamente” dello Stato (STC 1/1982, FJ 13). Con la STC 165/1994, invece, si segna la definitiva evoluzione dell'orientamento del TC, il quale opera una netta distinzione tra Diritto Internazionale e Diritto Comunitario, in modo che il ‘nucleo duro’ dell'art. 149.1.3 CE (trattati, guerra e pace, rappresentanza estera, responsabilità internazionale, ecc...) resta appannaggio della competenza esclusiva dello Stato, mentre le restanti attività internazionali corrisponderanno allo Stato o alle CC.AA. in funzione della materia alla quale di volta in volta si fa riferimento. Si veda Jáuregui G., “La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”; in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 47/1997.

¹⁹¹Carrau J.G., “Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias”, in *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 20/2009, p. 137. Si veda, inoltre, Roig Moles E., “Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la Unión Europea: ¿Participación a dos velocidades?”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 55/1999.

¹⁹²Così Balaguer Callejón F., *Manual de Derecho Constitucional*, cit., p. 371.

Lo dicevamo, il sentimento europeista dei nuovi Statuti di autonomia si formalizza in Titoli specifici dedicati alla partecipazione e all'interazione delle Comunità Autonome con l'Ue¹⁹³. Una sorta di 'ancora' di quel potere che le Comunità Autonome sentivano di aver perso nei confronti di Bruxelles e, inoltre, una formalizzazione di quel crescente desiderio di partecipazione funzionale alle ragioni stesse dell'autonomia¹⁹⁴, che ne fa dei soggetti "direttamente interessati"¹⁹⁵ alle attività sovranazionali.

Cataluña e Andalusia rappresentano gli ordinamenti regionali più innovatori in questo senso, sia per quanto riguarda la fase 'ascendente' che quella 'discendente' di implementazione delle politiche comunitarie – attraverso meccanismi fondamentalmente bilaterali –.

Insieme al *derecho de información*, lo Statuto catalano, ad esempio, prevede la possibilità di incorporare rappresentanti regionali nelle delegazioni nazionali spagnole nei processi di negoziazione e revisione dei Trattati europei nelle materie che includano la competenza esclusiva catalana¹⁹⁶ – “siempre que no pongan en cuestión las competencias del Estado para su celebración y formalización”¹⁹⁷ –, nonché la presenza nella formazione della volontà statale, con metodi 'inguaribilmente' bilaterali¹⁹⁸.

¹⁹³Cfr. Pérez de Nanclares M., “Comunidades Autónomas y Unión europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución”, in *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 33/2010.

¹⁹⁴ Si veda González Pascual M., “Participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de integración europea”, in Muñoz Machado S. (dir.), *Las Comunidades Autónomas y la Unión europea*, 2012, disponibile su www.academia-europa.org. Scrive l'Autrice: “La participación de las Regiones en la Unión Europea es una exigencia constitucional derivada del reconocimiento de la propia autonomía política. Dado que la autonomía política se refleja en los espacios de decisión de los entes descentralizados, si este espacio constitucionalmente reconocido se ha trasladado “a Bruselas” las Regiones deben ser parte” (p. 87).

¹⁹⁵STC 31/2010 (FJ 119).

¹⁹⁶Si veda l'art. 185.2 EAC.

¹⁹⁷STC 31/2010 (FJ 119).

¹⁹⁸Si veda l'art. 186 EAC: “1. La Generalitat participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Cataluña, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre esta materia. 2. La Generalitat debe participar de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan exclusivamente. En los demás casos, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan. 3. La posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. En los demás casos, dicha posición debe ser oída por el Estado. 4. El Estado informará a la Generalitat de forma completa y actualizada sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la Unión Europea. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento

Previsioni, queste, non esclusive della ‘lepre’ catalana, bensì generalizzate dalla ‘febbre’ riformista di altre Comunità Autonome, *in primis* Andalusia¹⁹⁹.

Nella disciplina della fase ‘discendente’ si percepisce lo stesso ‘vigore’ col quale – Cataluña e Andalusia, ancora una volta – gli Statuti contemplano espressamente la competenza regionale nello sviluppo e nell’esecuzione del diritto comunitario nelle proprie materie e, addirittura, si arrogano la possibilità di esecuzione diretta ogni volta che la normativa comunitaria “sustituya la normativa básica del Estado”²⁰⁰.

Ancora, nei casi in cui lo Stato assuma funzioni legislative che originalmente corrispondono alle Comunità Autonome per garantire l’adeguata applicazione del diritto comunitario – “invasión objetiva” – alcuni Statuti prevedono una serie di ‘precauzioni’ e condizioni affinché la ‘ingerenza’ statale sia la minor possibile, previsioni fondate su meccanismi di consultazione e lealtà istituzionale²⁰¹.

È chiara, dunque, la consapevolezza delle regioni e delle loro istituzioni in relazione al grande ‘spazio’ europeo; luogo di confronto, di azione, di attività e quindi di potere.

“Con più Europa c’è più libertà per i poteri locali”²⁰²; con più partecipazione c’è più potere.

3.3.3. La ‘corsa al rialzo’ della *financiación autonómica*.

de Cataluña deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes sobre dichas iniciativas y propuestas”.

¹⁹⁹Cfr. art.231 dello Statuto di Autonomia Andalusio (EAA).

²⁰⁰Si veda l’art. 189.3 EAC e l’art. 235.2 EAA.

Il Tribunale Costituzionale, nell’ambito della STC 31/2010 (FJ 123), è intervenuto senza questionare la costituzionalità della norma, ma dichiarando che bisogna sempre intendere salva la competenza basica dello Stato, che non risulta, quindi, spostata né eliminata dalla normativa europea, in modo che lo Stato ha facoltà di dettare future norme basiche nell’esercizio di una competenza a lui costituzionalmente riservata, giacché la sostituzione di una base da parte del Diritto comunitario non altera la competenza statale.

Sulla fase ‘discendente’ nei nuovi Statuti cfr.: Albertí Rovira E., “El desarrollo y la ejecución por las Comunidades Autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida con el Estado”, in Cabellos Espiérrez M.A. (coord.), *Estatuto y Unión Europea*, Barcelona, 2006; Sarmiento D., “Implementación por las Comunidades Autónomas de las políticas europeas”, in Muñoz Machado S. (dir.), *Las Comunidades Autónomas y la Unión europea*, cit.

²⁰¹Cfr. Art. 189.2 EAC. Nello stesso senso anche l’art. 109 dello Statuto delle Isole Baleari.

La STC 31/2010 (FJ 123) accetta la costituzionalità della norma ricordando che “por incidir y afectar las medidas a adoptar por el Estado en las competencias autonómicas, el precepto se limita a contemplar unas medidas o instrumentos de colaboración – consulta a la Generalitat, su participación en los órganos estatales que deban adoptar aquellas medidas p, si esto no fuera posible, informe previo, pero no vinculante, de la Comunidad Autónoma – que ni impiden ni menoscaban el ejercicio de la competencia estatal”.

²⁰²È quanto affermava P. Maragall, ex Presidente della Generalitat, nell’intervista “Che fatica per lo Statuto catalano. Ne valeva la pena?”, in *Euromondo*, 25 aprile 2007.

L'analisi della distribuzione delle risorse è uno 'specchio' nel quale guardare per meglio comprendere il processo di accentramento/decentramento di un ordinamento²⁰³, ed il caso spagnolo, ancora una volta, si riconferma per il suo andamento 'sinusoidale', vorticoso, coerente, quindi, con la 'spirale' del sistema tutto.

Il sistema originario di *financiación autonómica* previsto dal Costituente spagnolo si è dimostrato "un reflejo de la imprecisión y la ambigüedad que caracterizan a un modelo no bien definido de descentralización política y territorial del Estado"²⁰⁴; un'ennesima 'apertura', insomma.

La mancanza di un modello 'rigido' nelle norme costituzionali ha lasciato spazio ad una "configuración trimembre"²⁰⁵ del sistema fiscale, caratterizzato dalla Costituzione, dagli Statuti di autonomia e da una Legge Organica – Ley Orgánica 8/1980, *de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA)²⁰⁶ – in attuazione dell'art. 157 CE.

Ne è derivato, tuttavia, un sistema in cui, per molto tempo, le Comunità Autonome hanno dipeso 'amorfamente' dai trasferimenti statali. Una "Hacienda autonómica parasitaria"²⁰⁷, fondamentale, in netta contraddizione con il principio di *autonomía financiera* espressamente previsto in Costituzione²⁰⁸.

²⁰³Cfr. Covino F., "Il modello di riparto finanziario 'tra centro e periferia' nell'ordinamento costituzionale spagnolo", in Gambino S. (coord.), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998.

²⁰⁴Così in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 15/1985, p. 65.

²⁰⁵Così Medina Guerrero M., "Financiación autonómica y control de constitucionalidad (algunas reflexiones sobre la STC 13/2007)", in *REAF*, n. 6/2008, p. 98.

²⁰⁶Nel novembre del 2009 le Corti Generali spagnole approvano la riforma della LOFCA – sebbene con i voti minimi per raggiungere una maggioranza –. Il processo di riforma si apre ufficialmente il 15 luglio 2009, quando il Consejo de Política Fiscal y Financiera, in un clima politico caratterizzato da lunghe tappe di confronto e negoziazione, raggiunge l'*Acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, grazie all'appoggio delle CC.AA. allora governate dal PSOE (in quel momento anche al Governo centrale, presieduto da Zapatero) e dalla città di Ceuta. Si tratta di un 'aggiornamento' necessario, dovuto essenzialmente al processo di riforma statutaria in corso. Si introduce un modello che dota le CC.AA. degli strumenti economici per offrire migliori servizi ai cittadini regionali. Il processo di riforma sfocia nell'approvazione della Ley 22/2009 *que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*. Sulla questione cfr.: Bolaños A., "La financiación en cinco claves", *El País*, 11 luglio 2009; Calvo Vérguez J., "El Consejo de Política Fiscal y Financiera en el nuevo modelo de Financiación Autonómica", in *Crónica tributaria*, n. 139/2011; Checa González C., "Estatutos de Autonomía y LOFCA: ¿Quién tiene la primacía en la financiación autonómica?", in *Quincena fiscal: Revista de actualidad fiscal*, n. 21/2008; Santolaya Blay M., "Los aspectos tributarios del sistema de financiación autonómica de 2009", in *Carta tributaria. Monografías*, n. 6/2010.

²⁰⁷Così Rodríguez Bereijo, "Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas", cit., p. 68.

²⁰⁸Art. 156 CE: "1. Las ComUnidades Autónomas gozarán de autonomía dinanciera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. 2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como

Dopo una prima tappa di ‘autonomia (poco) finanziaria’, nel 1996 il nuovo modello di *corresponsabilidad fiscal*²⁰⁹ si tradusse in uno scenario frammentato e disomogeneo, formato da quattro gruppi di Comunità Autonome²¹⁰ che non faceva se non alimentare la disparità e l’asimmetria²¹¹, fino a ‘sfociare’ nella ‘febbre’ riformista.

Ma, siccome “el reparto de recursos no es otra cosa que el reparto del poder”²¹², un’autonomia consapevole (una classe politica autonoma consapevole del suo potere), che accresce sempre più nel tempo il tenore ed il livello del proprio autogoverno non può non esimersi dal ‘rivendicare’ un’autonomia finanziaria funzionante e fisiologica. Un meccanismo che va assolutamente attivato per rendere effettivo un decentramento dinamico ed efficiente, che diventa priorità per quei territori che l’autonomia la ‘vivono’. Così come in Italia la vicenda del ‘federalismo fiscale’ risponde ad idee ed esigenze principalmente provenienti dalle (ricche e

delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquel, de acuerdo con las leyes y los Estatutos”.

²⁰⁹Nuovo sistema apportato dalla riforma della LOFCA tramite la L.O. 3/1996. La *ratio* alla base è, nella sostanza, quella di diminuire il ricorso a trasferimenti statali e, di conseguenza, aumentare la percentuale partecipativa regionale nell’IRPF (30%) e cedere determinate competenze normative sui tributi ceduti. Cfr. Escribano F., “La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos”, in *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 62/2006.

Bisogna segnalare, inoltre, che nel 2002 entrò in vigore un nuovo modello fiscale in seguito agli accordi presi in sede di Consejo de Política Fiscal y Financiera e ratificati poi nella L. 21/2001. Tra le principali innovazioni l’omogeneizzazione competenziale in materia di sanità ed istruzione, l’incremento fino al 33% della partecipazione regionale nell’IRPF e la cessione alle CC.AA. di parte del gettito raccolto dall’IVA. Per un’analisi più dettagliata cfr. Ruiz-Huerta Corbonell J., Herrero Alcalde A., “El sistema de financiación autonómica aprobado en 2001: una valoración a partir de la liquidación del año 2002”, testo disponibile su www.idpbarcelona.net.

²¹⁰Nel primo gruppo possono ricomprendersi Catalogna, Galizia e Comunità valenzana, il quale sistema è basato sulla LOFCA (competenze comuni e istruzione) e su un sistema specifico per i servizi sanitari decentrati, oltre alla cessione parziale dell’IRPF e la potestà normativa sui tributi ceduti. Il secondo gruppo, composto dalle Isole Canarie, ha sempre goduto di un regime fiscale speciale, così come previsto dalla Terza Disposizione Addizionale CE. Nel terzo gruppo bisogna ricondurre le CC.AA. ‘dell’art. 143 CE’ (tranne Extremadura e Castiglia La Mancha), che si articolano secondo la LOFCA, ma senza necessità specifiche per la sanità, giacché non hanno competenza in materia. L’ultimo gruppo (Andalusia, Extremadura e Castiglia La Mancha) ha scelto di mantenere in vigore il sistema precedente alla programmazione 1997-2001. Si veda Puzzo F., *Il federalismo fiscale, l’esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2002.

²¹¹Bisogna segnalare la giurisprudenza del TC che in questa fase non perde occasione per affermare la necessità costituzionale dell’uguaglianza e dell’uniformità tra le CC.AA. (SSTC 150/1990, 186/1993, 319/1993). Nonostante il carattere asimmetrico, insito e peculiare dell’ordinamento territoriale spagnolo, “anche quando il finanziamento di ciascuna comunità debba avere caratteristiche particolari, derivanti appunto dall’asimmetria e dalle differenti competenze, il modello di finanziamento deve essere uniforme per tutte le CC.AA.”. Così Garcia Morillo J., “Autonomia, asimmetria e principio di uguaglianza: il caso spagnolo”, in Gambino S. (coord.), *Stati nazionali e poteri locali*, cit., p. 108.

²¹²Così León S., “El bumerán de la financiación”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 19/2009, p. 26.

produttive) regioni del Nord, in Spagna “la principal dificultad vuelve a ser encajar las demandas catalanas en un modelo que sea aceptado por el resto”²¹³.

Quella delle risorse finanziarie, in effetti, è stata una delle più forti rivendicazioni che hanno trainato tutto il processo di riforma dell’*Estatut*²¹⁴; quasi la ricerca di un ‘riscatto’ dalle “renuncias impuestas por las condiciones en que se efectuó la transición política”²¹⁵, per le quali Cataluña non riuscì a negoziare un sistema *foral* esclusivo come quello del *Concierto* basco²¹⁶ nella consapevole fase di costruzione di un federalismo asimmetrico, anche in materia fiscale²¹⁷.

Bisogna precisare, tuttavia, che quello catalano è solo il più ‘esposto’ progetto statutario di tutta una serie di riforme di quello che può definirsi come il ‘fronte mediterraneo’²¹⁸ spagnolo che prevedono, alla stessa maniera, innovazioni nel sistema di *financiación*²¹⁹. È come se le Comunità Autonome avessero, in qualche modo, anticipato l’attuazione del potere centrale, condizionandone bilateralmente una politica la cui fisiologicità passa attraverso meccanismi multilaterali, quasi ‘sostituendosi’ alla primazia della LOFCA.

Il punto di partenza è (sempre) l’aumento ‘insofferente’ del “malestar”²²⁰ della *Generalitat*, in questo caso dopo l’entrata in vigore del sistema fiscale del 2002, in relazione all’ambito dell’autonomia tributaria e alla solidarietà interterritoriale. Si

²¹³Così León S., “El bumerán de la financiación”, in *Claves de la Razón Práctica*, cit., p. 27. Cfr., inoltre, Pau i Vall F. (coord.), *La financiación autonómica*, Madrid, 2010.

²¹⁴Cfr. Sánchez Pérez J.A., “La financiación autonómica o la reforma del Estatuto de Autonomía catalán”, in *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, n. 45-46/2004 e García Novoa C., “El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán. ¿Es compatible con el orden constitucional?”, in *Revista Catalana de Dret Public*, n. 32/2006.

²¹⁵Cosí De Carreras Serra F., “Reflexiones sobre la Propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña”, in *UNED. Teoría y Realidad constitucional*, n. 16/2005, p. 48. Bisogna precisare che la citazione è relativa agli argomenti ufficiali utilizzati per giustificare la riforma statutaria, ai quali l’Autore ‘risponde’: “A mi modo de ver se trata de un argumento frívolo y peligroso: descalificar el proceso político de la transición es, en cierta manera, devaluar la legitimidad democrática del actual sistema constitucional”.

²¹⁶Sul sistema fiscale basco si rimanda a: Lámbarri Gómez C., Larrea Jiménez de Vicuña J.L., *Financiación de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco: el concierto económico, los tributos*, Vitoria, 1991; López Basaguren A., “El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco: entre mito y realidad”, in García Herrera M.A., Vidal Beltrán J.M., Sevilla Segura J. (coord.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid, 2005; Lámbarri Gómez C., Larrea Jiménez de Vicuña J.L., *El cupo, Oñati*, 1994; Pérez Arraiz J., *El concierto económico: evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, Oñati, 1994.

²¹⁷Monasterio Escudero C., “Federalismo fiscal y sistema formal. ¿Un concierto desafinado?”, in *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, n. 192/2010.

²¹⁸Cfr. Azabala A., “La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña”, in *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, n. 181/2007.

²¹⁹Si veda De la Fuente A., Gundín M., *La financiación autonómica en los nuevos Estatutos regionales*, Madrid, 2007.

²²⁰Cosí Balaguer Callejón F., *Manual de Derecho Constitucional*, cit., p. 384.

alimenta così il paradossale sistema – penalizzante, secondo Cataluña – per il quale le Comunità Autonome che più contribuiscono fiscalmente sono quelle che, invece, ricevono meno risorse pro capite (*tributos cedidos* più *Fondo se Suficiencia*)²²¹.

Quello proposto dal nuovo Statuto catalano è un sistema fiscale assolutamente innovativo, sicuramente impattante. Estremo, probabilmente, in alcuni punti, ma senz'altro meritevole di aver finalmente cercato di dare un contenuto alla forma dell'autogoverno con strumenti concreti di sviluppo ed autosufficienza, in reazione alla 'pioggia' di trasferimenti statali e, quindi, all'autonomia '*de baja calidad*'²²². Lo fa – a mo' di semplice richiamo, volutamente qui non approfondito – estendendo la capacità normativa catalana e la sua responsabilità fiscale a gran parte delle imposte statali in Cataluña, attraverso l'esercizio della fissazione, delle esenzioni e delle riduzioni sulle basi imponibili²²³ e attraverso la previsione di negoziazioni future per un ulteriore aumento della cessione dell'IRPF e dell'IVA²²⁴. Per la gestione tributaria viene inquadrato – sull'esempio catalano anche Comunità Valenzana e Andalusia hanno proceduto in tal senso – un ente che se ne faccia direttamente carico, la Agencia Tributaria de Cataluña²²⁵.

Un impianto, insomma, che trasforma e 'frastorna' quello anteriore, che puntualizza come la *financiación* si regge (dovrebbe reggersi) sulla necessità di spesa e sulla capacità fiscale²²⁶. Un sistema, quindi, "en el que los recursos de cada región pasarían a depender en alguna medida de su nivel de renta"; sicuramente meno

²²¹Sul tema cfr. Bosh i Roca N., "El modelo de financiación autonómica del Proyecto de Reforma del Estatuto de Cataluña", in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 32/2006. Scrive l'Autore: "en los Países que cuentan con buenos sistemas de nivelación, tras la actuación de estos mecanismos los territorios más pobres disponen de unos ingresos próximos a la media, pero en ningún caso los territorios más ricos, que están por encima de la media antes de la nivelación, pasan por debajo después de la actuación del mismo, como sucede en España" (p. 10).

²²²Cfr. Álvarez García S., Cantarero Prieto D., "Transferencias, corresponsabilidad fiscal y reforma del sistema de financiación autonómica"; in *Revista de estudios regionales*, n. 78/2007.

²²³Cfr. art. 203 EAC.

²²⁴Cfr. Cubero Truyo A., "Defectos en la configuración normativa de la cesión parcial del IRPF. Propuestas de mejora ante la reforma del sistema de financiación autonómica", in *Documentos – Instituto de Estudios Fiscales*, n. 30/2009. Si veda, inoltre, Martos García J.J., "Financiación autonómica e I.R.P.F.: corresponsabilidad tributaria versus competencia fiscal y desigualdad interregional", in *Crónica tributaria*, n. 136/2010.

²²⁵Cfr. art. 204 EAC. Per il "Servicio Tributario Valenciano" si veda l'art. 75.3 EAV e per la "Agencia Tributaria de Andalucía" si veda l'art. 178.2 EAA.

²²⁶Cfr. Sánchez Maldonado J., Ordoñez de Haro M., Molina Garrido C., "La reforma de la financiación autonómica: un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto", in *Revista de estudios regionales*, n. 78/2007. Nello stesso numero, della stessa rivista, si veda, inoltre, De los Ríos Berjillos A., López Martín M., Pérez Hernández P., "El gasto regional por funciones: análisis y clasificación de las CC.AA."

omogeneo (igualitario?), ma senz'altro – nell'ottica dello Statuente catalano – più coerente²²⁷.

Questa coerenza, anelata e perseguita, ha subito l'intervento, fondamentale interpretativo²²⁸, del Tribunal Constitucional – incentrato principalmente sul dovere del rispetto dello Statuto innanzitutto verso le competenze normative dello Stato, il quale si esprime mediante la legislazione organica (art. 157.3 CE), e poi verso il principio di cooperazione multilaterale in seno al Consejo de Política Fiscal y Financiera²²⁹ –, oltre a generare una sorta di 'adeguamento' da parte della legislazione statale generale sul sistema fiscale, culminato nella legge n. 22/2009²³⁰.

L'aspetto più 'forte' e discutibile è sicuramente quello della *nivelación* – di fatto annullato dal giudizio di incostituzionalità –, in particolar modo rispetto allo “esfuerzo fiscal similar” richiesto alle altre Comunità Autonome in relazione alle risorse sufficienti per garantire il livellamento e la solidarietà di Cataluña con le altre Comunità, al fine di raggiungere livelli 'simili' di servizi essenziali legati ai diritti sociali erogati a livello regionale²³¹. Una pretesa, questa, – così come riconosciuto dallo stesso TC – che supporrebbe una sottoposizione a condizioni della libertà dello Stato nel determinare le competenze finanziarie regionali e fissare il loro contributo al

²²⁷Per un'analisi più specifica sul sistema fiscale proposto dallo Statuto catalano cfr: Albertí Rovira E., “Reforma de l'Estatut de Catalunya i sistema de finançament: model general o model específic”, in AA.VV., *Vint-i-cinc anys d'Estatut*, Barcelona, 2005; Lucas Morillo E., “Reforma estatutaria y financiación autonómica”, in Ruiz Rico G. (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2006; Sol P., “Les finances de la Generalitat”, in Barceló M., Vintró J. (coords.), *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, 2008.

²²⁸In relazione alle disposizioni statutarie relative alla *financiación* (Titolo VI e relative disposizioni addizionali), la STC 31/2010 dichiara incostituzionali solo due precetti e applica la tecnica dell'interpretazione conforme per il resto delle disposizioni sottoposte ad esame.

²²⁹STC 31/2010 (FJ 130). Cfr. Calvo Vérguez J., “El Consejo de Política Fiscal y Financiera en el nuevo modelo de Financiación Autonómica”, in *Crónica tributaria*, n. 139/2011.

²³⁰Per un'analisi dettagliata sulla legge e, quindi, sul sistema fiscale generale si rimanda, tra tutti, a Manzano Mozo J.A., “El nuevo sistema de financiación autonómica. Una revisión crítica”, in *Estudios de Economía Aplicada*, n. 28/2010. Nello stesso numero della stessa rivista si veda, inoltre Borraz Perales S., Cantalapiedra López C., “Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica: un marco de incertituble”.

²³¹Art. 206.3 EAC dichiarato incostituzionale dalla STC 31/2010 (FJ 134): “Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad de las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de Educación, Sanidad y otros servicios esenciales del Estado de bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado”.

Si noti, comunque, che lo Statuto delle Isole Baleari, e quello di Aragona, prevedono delle disposizioni molto simili a quella catalana in materia di *nivelación*.

sistema di livellamento e di solidarietà²³², ma giustificata, nell'idea di chi l'aveva promossa, dal fatto che “la nivelación del sistema atual es excesiva y que acaba penalizando económicamente a las zonas más dinámicas. Consideran que un cierto nivel de solidaridad interterritorial es necesario, pero quieren evitar que el sistema acabe proporcionando más dinero a otras Comunidades porque son sus territorios los que más recursos aportan al conjunto”²³³.

Ad ogni modo, il Tribunale Costituzionale spagnolo diventa garante dell'unità giuridica e fiscale dell'ordinamento tutto intervenendo a “rebajar las pretensiones, a todas luces excesivas, del Estatuto de regular cuestiones para las que una norma de su naturaleza no tiene competencia”²³⁴. Lo dicevamo, lo fa ribadendo il rispetto dei principi di coordinamento e solidarietà interistituzionale.

A questo proposito, in relazione alla Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Stato-Generalitat²³⁵, la giurisprudenza del TC elabora un'interpretazione costituzionalmente orientata per la quale se ne stabilisce una funzione essenzialmente complementare rispetto agli organismi di cooperazione multilaterali, che non può interferire né impedire allo Stato di esercitare pienamente le proprie competenze in materia tributaria e fiscale²³⁶.

Un ‘sogno interrotto’, quello del processo catalano verso un'esclusiva (e paradossale) sovranità fiscale autonoma, pregiudicato dalle interpretazioni del Giudice delle leggi spagnolo.

Ma la ‘lepre’ catalana, si sa, non demorde e continua la sua corsa al rialzo. Lo fa approvando – 25 luglio 2012 – nel *Parlament* una proposta di un nuovo modello fiscale basato sul *Concierto Económico* basco.

Si tratterebbe, in linea generale, di un patto che attribuirebbe il controllo totale alla Generalitat sull'attività fiscale, prevedendo, comunque, un accordo per trasferire

²³²STC 31/2010 (FJ 134).

²³³Così León S., “El bumerán de la financiación”, cit., p.29. Cfr., inoltre, Lagos Rodríguez M.G., Iglesias Suárez A., Álamo Cerrillo R., “Solidaridad y financiación autonómica”, in *Estudios de Economía Aplicada*, n. 28/2010.

²³⁴Così Blanco Valdés R., “El Estatuto catalán y la Sentencia de nunca acabar”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 205/2010, p. 17. Si veda, inoltre, Moreno Fernández J.I., “El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su frustrado “modelo diferencial” de financiación”, in *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 13/2011.

²³⁵Organo disciplinato all'art. 210 EAC.

²³⁶Cfr. STC 31/2010 (FJ 135).

risorse allo Stato per i servizi che questo presta nel territorio regionale, anche in concetto di solidarietà interterritoriale.

Non ci soffermeremo qui su un'analisi dettagliata di quelle che ancora sono solo proposte, né sulla loro ricaduta finanziaria sull'ordinamento²³⁷. Se ne colga, piuttosto, la portata in relazione al processo autonomico e alla sua tendenza alla differenziazione. Se ne colga, inoltre, l'incongruenza con una situazione economica e finanziaria della Comunità Autonoma catalana complessa e debole, con un debito che si aggira intorno ai 45 mila milioni di euro.

È pur vero che Cataluña già da molto tempo sta cercando i modi e gli argomenti per negoziare con lo Stato un modello fiscale (particolareggiato) e a sua opinione più equo per la sua realtà, attraverso la modifica di un sistema generale in questo senso per essa 'penalizzante'²³⁸, ma è altrettanto vero che ostentare la titolarità e la gestione di tutti i tributi maturati nella propria Comunità non si traduce automaticamente nel possesso di maggiori e sufficienti risorse finanziarie per i servizi pubblici²³⁹.

Sembrirebbe di essere in presenza di una proposta di valore e portata essenzialmente politica, nella sostanza "incoherente con los principios del federalismo fiscal", "técnicamente débil y no está claro que vaya a favor de los intereses de los catalanes"²⁴⁰.

In conclusione, quello del (impropriamente) detto 'federalismo fiscale' o, comunque, la distribuzione territoriale delle risorse è e resta un tema aperto e di primo ordine perché direttamente proporzionale all'esercizio del potere.

Si tratta, chiaramente, di un terreno 'minato', senz'altro meritevole di un'attenzione meticolosa e solidale. La 'linea di confine' è data dal fatto che il livello di decentramento politico e fiscale può condurre ad una discriminazione o, comunque,

²³⁷Si rimanda a *Informe sobre la aplicación en Catalunya de un nuevo modelo de financiación basado en el Concierto económico*, redatto dall'Institut d'Estudis Autònomic per conto della Generalitat catalana (2011). Testo disponibile alla pagina web http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/assessorament_govern/arxiu/Informe_pacto_fiscal.pdf.

²³⁸Cfr. Sánchez i Libre J., "Por un pacto fiscal Justo para Catalunya", in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 3/2012.

²³⁹Cfr. Zabala A., "El Pacto fiscal catalán", in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 3/2012.

²⁴⁰Così Zabala A., "El Pacto fiscal catalán", cit., p. 43. Nello stesso senso cfr. Zabala A., "El pacto fiscal que España y Cataluña necesitan", *El País*, 9 novembre 2011.

ad un trattamento differenziato delle situazioni giuridiche soggettive in relazione al territorio in cui si vive²⁴¹.

In ogni caso, alla Cataluña bisogna, nonostante tutto, riconoscere il merito di aver messo in discussione e in diretta applicazione il principio di efficienza economica, in una Comunità Autonoma tra le più (se non la più) produttive, che apporta intorno al 20% del *Producto Interior Bruto* (PIB) nazionale; il “motor de la economía española”²⁴².

La distribuzione territoriale delle risorse e, allora, il sistema fiscale autonomico devono istallarsi come strumento, come strategia di sviluppo dei vantaggi competitivi dei distinti territori nel mercato e nell’arena globale e composta. L’autonomia può, deve, essere un valore, una virtù per la crescita locale – e, sicuramente, anche statale – in un sistema ormai totalmente parte di uno ‘schema’ globale (glocale), nel quale – fermo restando il rispetto e la garanzia dell’uguaglianza – viene richiesto ai territori, alle regioni, un ruolo protagonista in un ‘gioco’ in cui solo il più forte (il più ricco?) ha possibilità di resistere e vincere.

4. La storia infinita della ‘comodità’ dei nazionalisti.

“Los intelectuales nacionalistas rebosaban de ardor vehemente y generoso por sus compatriotas. Cuando seguían sus costumbres populares y trepaban por las colinas componiendo poemas en los claros del bosque ni siquiera podían imaginar que llegaría un día en que se convertirían en grandes burócratas, embajadores y ministros”²⁴³.

‘Il potere cambia’, forse, è il caso di dire.

L’assetto plurinazionale è sempre stato una costante innegabile nella storia spagnola: dai *fueros* medievali – statuti e tradizioni giuridiche proprie di alcuni territori come, principalmente, Cataluña, Navarra, Valencia e province basche – e dal crescente carlismo in poi sempre si è assistito ad una tensione centrifuga nei confronti di Madrid e della sfera di potere che questa capitale rappresentava. Soprattutto in quei

²⁴¹Cfr., tra tutti, Gambino S., “Federalismo fiscale e uguaglianza dei cittadini”, in *federalismi.it*, n. 7/2009.

²⁴²Così Bosh i Roca N., “El modelo de financiación autonómica del Proyecto de Reforma del Estatuto de Cataluña”, cit., pp. 13-14.

²⁴³Così Gellner E., *Naciones y nacionalismo*, Madrid, 1988, p. 88.

territori, fra l'altro, in cui la cultura e la tradizione storica sono state nutrite dalla ricchezza dello sviluppo industriale²⁴⁴.

Il *cleavage* centro/periferia²⁴⁵ ha creato, cioè, un vero e proprio “subsistema de partidos claramente disociado del sistema a nivel estatal”²⁴⁶, che si è sposato allo ‘stimolo’ proveniente anche da Costituzioni ‘aperte’, e alle rispettive deleghe per la formazione degli enti regionali al territorio stesso, fomentando, così, il rafforzamento di istanze territoriali²⁴⁷.

Si formano, in altre parole, dei “mesogobiernos”²⁴⁸, i quali “al satisfacer los intereses y las entidades sociales de grupos territorialmente diferenciados, ha facilitado la aceptación de estos grupos (y especialmente de sus elites culturales y políticas) del Estado constitucional español”²⁴⁹.

È così che nasce e si consolida il fitto sistema territoriale di *Partidos de Ámbito No Estatal* (PANE): costante attiva e protagonista di tutto il percorso *autonómico*; parametro dinamico; ‘metronomo’ che scandisce le distanze nell’eterna gara tra lepri e tartarughe.

La problematicità del sistema – o, forse, la sua più spiccata caratteristica – deriva, ancora oggi, dal *cleavage* ancora aperto, una ferita non rimarginata, una questione

²⁴⁴ Scrive Balcells A., *El Nacionalismo catalán*, Madrid, 1999: “El sentimiento de superioridad de pertenecer a un país que se industrializaba en una España que permanecía atrasada, llevó a los catalanes a no resignarse a la inferioridad política y a la dependencia cultural de la España castellana o castellanizada. El desarrollo económico que diferenciaba a Cataluña [...] continuó [...] alentando literalmente el catalanismo político” (p. 16). Cfr., inoltre, De La Granja Sáinz J.L., *El siglo de Euskadi: el nacionalismo vasco en la España del siglo XX*, Madrid, 2003.

²⁴⁵ Con riferimento alla teoria di Rokkan, i partiti politici si originano da fratture sociali (*cleavages*). Alcune di queste fratture si sono create durante il processo di costruzione dello Stato-Nazione, altre sono state indotte dalla rivoluzione industriale. In concreto, la costruzione nazionale ha provocato la frattura centro/periferia – generando i partiti regionalisti – e la frattura Stato/Chiesa – dalla quale sono sorti i partiti religiosi e quelli liberali –. In capitalismo industriale, invece, ha disgregato l’unità città /campagna e capitale/lavoro provocando, rispettivamente, la nascita dei partiti contadini e dei partiti conservatori e socialisti. Inoltre, Rokkan teorizza il ‘congelamento’ delle fratture originarie, di modo che ogni Paese ancora la struttura dei *cleavages*, giacché i partiti diventano ‘imprenditori del conflitto’ esercitando una acuta capacità di azione sulla frattura, riproducendola. Cfr. Cotta M., Della Porta D., Morlino L., *Scienza Politica*, Bologna, 2001.

²⁴⁶ Così Ruiz-Rico Ruiz G., Gambino S. (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, 1997, p. 284. Si veda, per un’analisi più generale, De Blas Guerrero A., *Sistema político español*, Madrid, 2010.

²⁴⁷ Cfr. Bifulco R., “Partiti politici e autonomie territoriali”, in *astrid-online.it*, 2008.

²⁴⁸ In questi termini Pérez Díaz V.M., “Gobernabilidad y mesogobiernos: autonomías regionales y neocorporatismo en España”, in *Papeles de economía española*, n. 21/1984.

²⁴⁹ Così Zubero Beascochea I., “Viejos y nuevos nacionalismos: España como problema de acción colectiva”, in *Mediterráneo económico*, n. 14/2008, p. 170.

ancora irrisolta²⁵⁰, che a volte – anche se in maniera (forse) provocatoria – fa dubitare se il *national building* in Spagna sia veramente completo²⁵¹.

Ad ogni modo, il ‘sistema PANE’ si è rivelato funzionale nel tempo. Lo dimostra il fatto che l’ideologia nazionalista, tipica dei primi partiti territoriali, si è riproposta anche laddove non esistevano conflitti nazionalisti storici. Una ‘crescita’ fomentata anche dallo stesso appoggio cittadino, per i quali “en las elecciones autonómicas es mejor votar a un partido propio de la Comunidad Autónoma”²⁵², scegliendo in un ventaglio eterogeneo di posizioni più o meno estrem(ist)e²⁵³.

Il modello indefinito e, quindi, una forma di Stato non formalizzata – nonché un dibattito costantemente aperto – si è retto, si regge, anche sull’atavica e costante ‘insoddisfazione’ delle forze politiche periferiche e nazionaliste, che “por razones muy diferentes en un caso o en otro, mantienen constante el Estado autonómico más como un problema que como una solución”²⁵⁴. Sono queste forze, le elites politiche locali, che, vivendo questo senso di insoddisfazione, sviluppano una ‘famelica frustrazione’ che le porta a chiedere sempre di più, e vivendo l’idea del Paese come una “cárcel de las naciones”²⁵⁵.

Con la stagione di riforma statutaria e, in particolare, con il già citato *Plan Ibarretxe*, il nazionalismo ritorna in auge, anche se attraverso formule nuove, che vanno dalla ‘libera associazione’ basca all’indipendentismo catalano più recente – sulle cui forme ci soffermeremo meglio nel seguente capitolo –.

E dire che la riforma degli Statuti di Autonomia non rispondeva, inizialmente, ad una ‘preoccupazione’ propriamente popolare; piuttosto, nasceva “para dar gusto a los nacionalistas, es decir, a quienes por definición non puede contentar porque su

²⁵⁰Si veda Hernández Bravo J., “El sistema de partidos en el Estado de las Autonomías”, in *Política y Sociedad*, n. 3/1989.

²⁵¹Cfr. Ventura S., “Asimmetrie, competizione partitica e dinamiche centrifughe nelle nuove forme di Stato decentrate”, in Ventura S., *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, 2008.

²⁵²Si veda Blanco Valdés R., “Nacionalidades históricas y regiones sin historia”, in *Parlamento y Constitución*, n. 1/1997, p. 42.

²⁵³Per un’analisi sui partiti territoriali e la identità, cfr. Pallrés F., Ramón Montero J., Lleira F.J., “Los partidos de ámbito no estatal en España. Notas actitudinales sobre nacionalismos y regionalismos”, in Agranoff R., Bañon i Martínez R., *El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, 1998.

²⁵⁴Così Uriarte E., “Ciudadanos y partidos en el consenso y disenso sobre el Estado de las autonomías”, in *Reis*, n. 100/2002, p. 256.

²⁵⁵Così Barrios J., “Hacia un Estado plurinacional”, in *Viento sur*, n. 100/2009, p. 41.

ideología consiste en buscar eximirse de lo común rientra que la tarea del Estado –de cualquier Estado de Derecho– es legista para todos. Los nacionalistas periféricos españoles [...] no quieren la independencia, aunque vivan de suspirar por ella en la cordialidad ética que sigue a bodas y bautizos. A lo que aspiran es lograr acorazar su caciquismo contra cualquier injerencia del Estado”²⁵⁶.

Il problema nazionale è un problema coltivato con attenta dedizione, dal quale si sono tratti buoni frutti; e i ‘coltivatori’, i ‘soluzionatori’ del conflitto, sono gli stessi che lo hanno innescato, convertendo il potere politico non solo in un mezzo, ma in un fine. Una spirale infinita, dunque, dove “todo lo obtenido pasa a ser deglutido de inmediato como punto de partida para la siguiente fase de la reivindicación”²⁵⁷.

Dunque, i nazionalisti più che all’indipendenza sembra aspirino alla ‘felicità’. Ma, per essere ‘felici’ hanno bisogno che le strutture istituzionali statali cambino, necessitano di uno Stato proprio; solo così possono sentirsi “cómodos”²⁵⁸.

In questo senso, allora, dovrebbe “modificarse el actual Estado autonómico para que todas las sensibilidades e identidades nacionales existentes en España puedan sentirse cómodas”, considerando che avere un’appartenenza nazionale non si suppone sia un attributo inerente alla condizione di essere umano, “con el tiempo ha llegado a parecerlo, de manera que se asume que una persona deba tener una nacionalidad al igual que tiene una nariz o dos orejas”²⁵⁹.

Non manca chi, addirittura, arriva a chiedersi – in maniera senz’altro provocatoria – se questo nuovo valore della ‘comodità’ dei nazionalisti possa considerarsi un’innovativa versione di diritto umano e argomentando lucidamente che “el derecho individual a la cultura que tanto invocan no parece justificar los costes de todo tipo, económicos, políticos, sociales, incluso afectivos, que un proceso de ruptura puede comportar. Más aún si la cultura, que para ellos es el elemento definitorio de la ‘nación’, no es algo fijo e inmutable como pensaban los nacionalistas del siglo XIX, sino que consiste en un continuo ‘hacerse y rehacerse’”²⁶⁰.

²⁵⁶Così Savater F., “Prólogo”, in Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 14-15.

²⁵⁷Così Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 32.

²⁵⁸Così Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 33 (corsivo originale).

²⁵⁹ Così Zubero Beascochea I., “Viejos y nuevos nacionalismos: España como problema de acción colectiva”, cit., p. 175.

²⁶⁰Villaverde M.J., “El nacionalismo ‘light’”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 140/2004, p. 45-46.

Una tale “agonía reivindicativa”²⁶¹, una ‘famelica perversione’, come quella del cane che rincorre la sua propria coda, ha creato, quindi, un circolo vizioso, che, però, si è dimostrato perdurante nel tempo. Principalmente per due ragioni: da un lato perché già dalle primissime elezioni autonome del 1983 le forze nazionaliste hanno quasi sempre governato i ‘loro’ territori; dall’altro perché i nazionalisti ebbero la sagacia – ed un potere quasi ricattatorio – di intrecciare con i partiti di ambito nazionale una relazione di appoggio e complicità, con le relative contropartite che ne conseguono. Si instaura così una corrispondenza biunivoca per la quale i due sistemi partitici – nazionale e sub-nazionale – necessitano l’uno l’appoggio dell’altro per riuscire a governare. Almeno fino al 2011.

Al di là dei dati, che non contribuiscono strettamente all’economia del lavoro, quello che fa riflettere è un netto confronto e rapporto sulle dimensioni del bilateralismo che richiama quel comportamento sociale che Olson chiamava del *free rider*²⁶². In questo senso, cioè, di fronte al bene comune dello Stato costituzionale e autonomico del quale dovrebbero beneficiarsi tutti gli spagnoli, alcuni gruppi organizzati riescono a porre l’attenzione solo sulle proprie necessità e sui propri interessi²⁶³.

Discorso ancor più valido alla luce dei ‘nuovi’ Statuti di autonomia.

L’importanza e l’attualità di tali riflessioni – seppur con una superficialità dettata dalla priorità del percorso di questo lavoro – si collega all’ascesa e al rafforzamento di un sentimento nazionalista che – negli sviluppi più recenti, dettati dalle vicende politiche e anche economiche degli ultimi anni – si è trasformato in qualcosa di diverso, in un sentimento ancor più rivendicativo che approda nel terreno dell’indipendentismo e nelle relative questioni di sovranità. Ne vedremo, in seguito, le vicende e gli scenari da una prospettiva giuridica e ci interrogheremo sulla loro relazione con la forma di Stato, partendo, soprattutto, dalla Cataluña.

Per quel che qui concerne, ciò che risulta chiaro in tutta questo groviglio è che la transizione democratica e gli inizi dell’*Estado autonómico* hanno originato e, forse,

²⁶¹ Così Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 33.

²⁶² Cfr. Olson M., *La logica dell’azione collettiva*, Milano, 1983, per il quale il *free rider* è chi, in relazione ad un interesse comune, non paga il costo dell’azione collettiva, di modo che anche chi non ha investito in nessun tipo di risorsa riesce a godere del bene collettivo in questione.

²⁶³ Cfr. López Aguilar J.F., “Estado Autonómico y nuevos nacionalismos”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 65/1996.

rafforzato un circolo, vizioso per alcuni, virtuoso per altri, che difficilmente cesserà. Una ‘spirale’ destinata a girare perpetuamente attorno al suo fulcro.

Il ‘vortice’ del nazionalismo in Spagna è legato a doppio filo con la ‘gara’ tra lepri e tartarughe, che passa e ripassa infinitamente dallo *start* iniziale. “Sólo así podría entenderse la aparente paradoja de que tras haber recorrido un larguísimo camino, el de la descentralización territorial, parezca que estamos todavía en el punto de partida... ¡o incluso más atrás!”²⁶⁴.

²⁶⁴ Così Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 34.

Capitolo II

Estado, Nación, 'Nación de naciones'.

Lo 'spettro' del federalismo, il 'presagio' confederale ed il 'derecho a decidir'.

1. *Nación + Nacionalidades = 'Nación de Naciones'?*: un'equazione improbabile. Considerazioni 'realiste' per soluzioni 'utopistiche'. – 2. La *vexata quaestio* catalana. – 3. Spagna federale o federalismo 'alla spagnola'? (*Still*) *Waiting for Godot* (?) – 4. Il 'presagio' confederale ed il *derecho a decidir*.

1. *Nación + Nacionalidades = 'Nación de Naciones'?*: un'equazione improbabile. Considerazioni 'realiste' per soluzioni 'utopistiche'.

Cos'è una Nazione? La domanda, forse, è una delle più complesse: un 'arcano' che sfugge a definizioni puntuali ed esaustive; un "fantasma evanescente"¹, che non si lascia racchiudere nei confini di un concetto astratto.

Con la coscienza di chi già sa di addentrarsi in un terreno vasto e fosco – per tempo e spazio destinato a non esser interamente ed esaustivamente qui esplorato – ci concentreremo qui sull'equilibrio (precario) che da sempre (non) caratterizza la forma di Stato spagnola. Ci concentreremo sul delicato rapporto *Nacionalidades/Nación* e sulla forza 'magnetica' che attrae, legandoli a filo doppio, due concetti, due entità di segno opposto, che "se retroalimentan mutuamente"².

Ma andiamo con ordine.

¹Così De Fiores C., *Nazione e Costituzione*, Torino, 2005, p. 2.

²Così Ramoneda J., "Nación de naciones", *El País*, 2 ottobre 2005. Scrive l'Autore: "el reconocimiento de la realidad plurinacional de un Estado no es [...] especialmente peligroso. Todo depende de que se sepan construir y mantener las reglas del juego que permitan a dos o más naciones convivir en un espacio común o incluso estar inscritas una en otra. Los nacionalistas españoles que niegan esta posibilidad están en la misma posición que los nacionalistas catalanes que ven en la afirmación de Cataluña como nación la promesa de un Estado. Por eso, en el fondo, se entienden bien: se retroalimentan mutuamente".

La Nazione può considerarsi come “una grande famiglia umana”³, che condivide un’origine comune, una lingua, delle tradizioni, indipendentemente dal vincolo giuridico dello Stato.

Una Nazione è “un’anima, un principio spirituale [...] il possesso comune di una ricca eredità di ricordi [...] il desiderio di vivere insieme, la volontà di continuare ad affermare l’eredità ricevuta [...]. L’uomo, signori, non si improvvisa. La nazione, così come l’individuo, è il punto di arrivo di un lungo passato di sforzi, di sacrifici e di dedizione”⁴.

Si può negare, dunque, che la Spagna sia una nazione? Chiaramente no. Ne è prova e garanzia il fatto che la sovranità risiede nel popolo spagnolo nel suo insieme, nella sua totalità⁵. La Costituzione spagnola – lo abbiamo visto – contempla un modello decentrato sicuramente ‘aperto’, ma con il limite implicito proprio nella condizione nazionale della Spagna e nella “imposibilidad de que el ejercicio del poder constituyente se atribuya a una fracción de pueblo”⁶. Il *Preámbulo* ne è garante⁷.

La storia costituzionale del Paese, fra l’altro, avvalorata tale posizione. Nella ‘Pepa’ – la Costituzione di Cádiz, del 1812 – compare per la prima volta la definizione di Nazione spagnola⁸, ripresa poi nel 1873 nel Progetto di Costituzione federale della Repubblica⁹ e ‘indebolita’, o, comunque, declinata in un senso piuttosto politico nella

³“Nazione”, *Dizionario Enciclopedia Universale Sansoni*, Firenze, 1966.

⁴Così Renan E., *Che cos’è una nazione*, Roma, 1998, p. 15.

⁵Art. 1.2 CE: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

⁶Rodríguez-Arana Muñoz J., *Autonomías y nacionalismo*, A Coruña, 2001, p. 23.

⁷Preámbulo CE: “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama la voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo. Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. Establecer una sociedad democráticamente avanzada y Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra ...”.

⁸Art. 1: “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos los hemisferios”. Art. 2: “La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”. Art. 3: “La soberanía reside en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”. Art. 4: “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.

⁹Art. 1: “Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas. Los Estados podrán conservar las actuales

Costituzione della Seconda Repubblica (1931)¹⁰ – segno tangibile di una scelta, altrettanto politica, volta a mitigare le tensioni centrifughe nazionaliste, sulle quale si reggeva il ‘compromesso’ dell’*Estado Integral*¹¹–.

Di ‘*Nación de naciones*’ non si parla espressamente in nessun testo giuridico spagnolo; si tratta di un’espressione presa in prestito ed adattata dalla letteratura nordamericana del secondo dopoguerra¹². Tuttavia, mentre negli Stati Uniti serviva come apologia e omaggio al *melting pot* sociale – “uno de los cantos más apasionados en defensa de una América trans cultural”¹³ –, la trasposizione all’ordinamento (giuridico e sociale) dell’allora dittatura del *Caudillo* rende “difícil objetar que la miseria cultural del franquismo convirtiera a éste no en un crisol, sino en un *pozo negro* donde quedaban succionadas las culturas diferenciadas del hecho histórico español”¹⁴.

Ad ogni modo, l’art. 2 CE trasforma in norma l’intenzione del Costituente di conciliare la convivenza di due entità potenzialmente incompatibili, *Nación* e *Nacionalidades*, differenziandole con un contenuto più politico – la prima – o culturale e storico – le seconde –. In altre parole, nella logica del compromesso e del consenso che caratterizzò la transizione democratica e che diede poi vita ad un sistema territoriale volutamente ‘aperto, “se acudió al eufemismo nacionalidades para evitar la palabra nación, en unas negociaciones bajo el fantasma del ruido de sables”¹⁵. Ciò

provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales”. Art. 9.2: “Los Estados tienen completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación”.

¹⁰Art. 67: “El Presidente de la República es el jefe del Estado y personifica la Nación”. Art. 77: “... Cuando la Nación estuviere ligada a otros países por Tratados particulares de conciliación y arbitraje, se aplicaran estos en todo lo que no contradigan los Convenios generales ...”. Art. 117: “El Gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación”.

¹¹Cfr. Domínguez García F., *Más allá de la Nación. La idea de España como «Nación de Naciones»*, Barcelona, 2006.

¹²Cfr. Adamic L., *A Nation of Nations*, New York, 1945.

¹³Così Maldonado Gago J., “España, una nación de naciones”, in *Política y Sociedad*, n. 20/1995, p. 23.

¹⁴Così Maldonado Gago J., “España, una nación de naciones”, cit., p. 23.

¹⁵Così Ramoneda J., “Nación de naciones”, cit. Il dibattito sull’art. 2 e l’inclusione del termine *nacionalidades* rappresentò uno dei momenti più concitati della Costituente. Ci si interrogava, essenzialmente, se *Nación* e *nacionalidad* fossero la stessa cosa, nonché sulla maniera più opportuna per preservare la sovranità unica della nazione spagnola. Se per la UCD il vocabolo *Nacionalidad* non poteva essere fondamento di un diritto a costituirsi in stato – limitandosi ad implicare semplicemente il riconoscimento dell’esistenza di formazioni socio-storiche preesistenti –, per il Partito Socialista (PSOE), invece, *Nacionalidad* era sinonimo di Nazione – una ‘Nación de naciones’, quindi, sull’esempio della Cecoslovacchia, della Jugoslavia ... –. Cfr., a questo proposito, Gutiérrez Calvo V., “Que no sea una bomba retardada”, *El País*, 6 dicembre 2009.

nonostante, la sovranità – in questo il testo costituzionale non lascia dubbi – appartiene al popolo spagnolo “suma de todos los (ciudadanos) españoles, y no agregado del conjunto de sus pueblos o comunidades étnico-culturales existentes”¹⁶.

Il ‘gioco’, però, ancora non è chiaro, così come non è chiara la relazione ed i ‘confini’ tra le tre principali entità costituenti l’ordinamento spagnolo: *Nación*, *Nacionalidades* e *Regiones*. Le velleità politiche, qui, si scontrano con il rigore – necessario e giustificato – delle norme, ragion per cui continueranno a scriversi pagine e pagine sul tema; un tema che in realtà sfugge all’obiettività di un’osservazione razionale, unico strumento per individuare e porre delle basi giuridiche ad un interminato ed interminabile dibattito.

Come bisogna intendere, allora, l’idea di *nacionalidad*?. Quanto ampio è questo concetto?. Tanto ampio da somigliare (pericolosamente) a quello di *Nación*?

Se, parlando di ‘*Nación de naciones*’, nazione, nella seconda parte dell’espressione, significa nazione politica, “una nación de naciones requeriría un Estado plurinacional y por ello un Estado compuesto por entidades soberanas, es decir, un imposible”¹⁷. Se, invece, *naciones* acquisisce un significato di carattere culturale, “de una parte el termino queda vacío de sentido ‘nacionalista’ (en cuanto que el nacionalismo es inseparable del sentido político de nación) y de sentido jurídico-constitucional (para el que nación es la base popular del Estado, esto es, la titular de la soberanía), con lo cual lo que vendría a significar es exactamente ‘nacionalidad’, que es, por cierto, lo que dice nuestra Constitución en su artículo 2”¹⁸.

Due modi, dunque, di essere *nación* – uno politico, l’altro culturale – che, lungi dal viaggiare in modo ‘estraneo’ e parallelo, si incrociano più volte in strategie di intersezione nelle quali la ‘cultura nazionale’ diventa base e pretesto di rivendicazioni marcatamente politiche di sovranità, in netto contrasto con il dato costituzionale¹⁹.

¹⁶Così Solozábal Echevarría J.J., “El problema de la soberanía en el Estado autonómico”, in *Fundamentos*, n. 1/1999, p. 83.

¹⁷Così Aragón Reyes M., “El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales”, in *Cuestiones constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 1/1999, p. 45.

¹⁸ Aragón Reyes M., “El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales”, cit., p. 45.

¹⁹La formula della Costituzione del 1978 “implica que en España solo existe una nación, la española y que las regiones con reivindicaciones históricas de autonomía carecen del rango político de nación, que son simplemente ‘naciones culturales’ y por tanto no tienen derecho a la categoría de Estado”. Così Balfour S., Quiroga A., “¿Es España una Nación?”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 173/2007, p. 31.

Non è certo questa la lettura ermeneutica che ne fanno i nazionalisti, intenti a soddisfare (perpetuandola) la ‘famelica’ rivendicazione figlia di una perpetua frustrazione ed insoddisfazione.

D’altro canto, se è vero che le nazioni altro non sono che una creazione dei nazionalismi²⁰, ciò che si è venuto a creare è un sistema in cui il ‘catalanismo’ e il ‘baschismo’, principalmente, hanno fomentato una situazione per la quale nell’ambito della nazione spagnola si individuano diffusamente altre due entità nazionali.

Ma, è altrettanto vero che storia, lingua e cultura non per forza sono elementi escludenti. La storia, ad esempio, alla quale con forza e passione si sorreggono le forze nazionaliste, è un elemento caratteristico di qualsiasi zona o regione spagnola, d’Europa, del mondo. I nazionalisti se ne appoderano come ‘vittime’ della stessa; è come se si sentissero da essa ‘feriti’ e concentrano tutti gli sforzi per chiedere (rivendicare) una sorta di ‘indennizzo’, quasi come vittime di disastri naturali che aspettano l’intervento dei poteri pubblici²¹.

The same old story, il cane che si morde la coda, e che lo fa con più forza negli ultimi anni, nella ‘febbre’ di riforma statutaria, nella corsa alla valorizzazione identitaria, da parte – e questo è l’elemento che invita a riflettere – non solo dei territori ‘storicamente’ e da sempre autonomi(sti) ma – è l’*emulación territorial*, che non si ferma – anche da parte di quelli ‘ordinariamente regionali’²².

²⁰Cfr. Gellner E., *Nazioni e nazionalismo*, Roma, 1997.

²¹In questo senso Blanco Valdés R., “Stato delle Autonomie, asimmetria politica e governabilità (riflessioni sull’esperienza spagnola)”, in Gambino S. (dir.), *Stati nazionali e poteri locali*, cit. Scrive l’Autore, citando F. Savater, che la storia è concepita “no como lección de lo que ha pasado, sino como programa regenerador de lo que hay que pasar [...] historia como condición de la política a seguir [...] Los nacionalistas que pretenden una reparación se declaran lisiados por la historia y por eso pretenden el tipo de intervención que desean las víctimas de una inundación o de un terremoto de los poderes públicos” (p. 134).

Si veda, a tal proposito, Solé Tura J., “Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional”, in AA.VV., *Federalismo y Estado de las autonomías*, Barcelona, 1989, il quale sostiene: “Las nacionalidades catalana, vasca y gallega – o la andaluza y valenciana, en la medida en que se autodefinen como tales en los respectivos Estatutos de autonomía – tienen niveles desiguales de conciencia colectiva y de estructura interna, pero son realidades consolidadas [...] porque tienen un marco estable de referencia – el Estado de las autonomías y las propias instituciones autonómicas – y porque se encuentran insertas en un contexto español y europeo con un horizonte muy definido, a corto y medio plazo. [...] Pero hay que insistir en que cada nacionalidad depende sobre todo de su propia vida interna, de la consistencia y del contenido de su propio poder autonómico, de la capacidad de innovación de sus agentes sociales y económicos, de su creatividad cultural y de su apertura a los grandes problemas y a las grandes novedades del mundo de finales del siglo XX, sin encerrarse en el recinto de su propio pasado o del propio victimismo” (pp. 124-125).

²²Cfr. Ruggiu I., “Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2007. I preamboli degli EE.AA. recentemente riformati, in effetti, sono ricchi di evocazioni storiche, quasi anacronistiche verrebbe da dire, che affondano le loro radici in antichi regni, risalenti in alcuni casi, addirittura, all’epoca pre-romana. Inoltre, anche nelle varie disposizioni statutarie si

Giuridicamente, il richiamo e l'autodefinizione di questi territori come *nacionalidades* non comporta stravolgimenti negli schemi istituzionali, né in quelli competenziali. Ma, la peculiarità dell'ordinamento spagnolo, quel '*politicamente deseable*' che fa da ago della bilancia tra le norme ed il loro sviluppo, non fa che sostenere e rafforzare la "rentabilidad política por la «venta demagógica» a los ciudadanos de esa modificación meramente nominal"²³. Come il ghiaccio, quella bizzarra 'invenzione', che generava lo stupore e l'eccitamento degli abitanti della torrida Macondo.

2. La vexata quaestio catalana.

"Spain is today a state for all Spaniards, a nation state for a large part of the population, and only a state but not a nation for important minorities"²⁴.

Erano gli 'sgoccioli' della dittatura franchista quando Linz 'fotografò' il sentimento plurale, e pluralista, di una Spagna che, a quarant'anni di differenza, in questo senso, non sembra esser di molto cambiata.

Se per 'Stato' intendiamo la connotazione giuridica che caratterizza la sua attività²⁵ e per 'Nazione' consideriamo come elemento discriminante il sentimento di

notano diverse clausole definitorie che mirano ad identificare le CC.AA. usando ripetutamente l'appellativo *nacionalidad*. Si veda, ad esempio, l'art. 1.1 dello Statuto di Andalusia: "Andalucía, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución". Si veda, inoltre, l'art. 1.1 dello Statuto valenzano: "El pueblo valenzano, historicamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución española reconoce a toda nacionalidad, con la denominación Comunitat Valenciana".

²³Così Seijas Villadangos E., "Estado, soberanía, Nación y nacionalidades, demasiados factores para una sola ecuación. Revisión de estas categorías a la luz de las reformas constitucional y estatutarias en España", in *Revista Jurídica de Castilla y León*, numero speciale "La reforma de los Estatutos de Autonomía", 2003, p. 233. Bisogna precisare, così come fa l'Autore, che elevarsi al rango di *nacionalidad* non implica in alcun modo che automaticamente si incorpori anche l'aggettivo *histórica*, giacché la Disposición Adicional 1 CE si esprime chiaramente sui requisiti necessari per detenere questo appellativo.

²⁴Linz J., "Early state-building and late peripheral nationalism against state: the case of Spain", in Eisenstadt S.N., Rokkan S. (eds.), *Building States and Nations*, London, 1973, p. 99. Cfr. Moreno L., *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid, 1997.

²⁵Intendiamo ora, qui, per Stato "una forma específica de domación política, en concreto aquella en la que el ordenamiento jurídico tiene vigencia en un espacio delimitado, dentro del cual reside una población también determinada, sometida a dicho ordenamiento jurídico y que establece sus relaciones de acuerdo con sus normas". Così Seijas Villadangos E., "Estado, soberanía, Nación y nacionalidades, demasiados factores para una sola ecuación. Revisión de estas categorías a la luz de las reformas constitucional y estatutarias en España", cit., pp. 215-216.

appartenenza, i conti tornano: “para los nacionalismos denominados históricos España es un Estado, pero no una nación. Las auténticas naciones son quella que no han logrado autodeterminarse sometidas a la horma del Estado español”²⁶.

Sebbene, quindi, la Spagna rappresenti uno Stato-Nazione per la gran parte degli spagnoli, esistono quelle ‘important minorities’ per le quali esiste “una singularidad de los hechos diferenciales vasco y catalán y que esa singularidad es una singularidad política: como todas las convocatorias electorales han venido demostrando [...] en ambas Comunidades existe un porcentaje importante de ciudadanos que consideran que su Comunidad Autónoma es una nación, una parte de los cuales opina incluso, a partir de tal consideración, que debería ser independiente del Estado en que hoy se integran para llegar a formar un Estado propio”²⁷. Ci arriveremo.

“Cataluña dice, los catalanes dicen: “Queremos vivir de otra manera dentro del Estado español””²⁸. “Legislemos, gobernemos, decidamos, construyamos el país que queremos [...] La iniciativa es y debe ser catalana. Tomémosla”²⁹. Tra la prima e la seconda affermazione vi sono più di settant’anni di differenza. I cicli e ri-cicli della storia, qualcuno direbbe, o, più semplicemente, un sentimento (interesse) nazionalista mai sopito.

Con la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (PREAC) – approvata per maggioranza dal *Parlament* il 30 settembre 2005 – prese il via una delle più vorticose e concitate fasi del processo autonomico in cui Cataluña è la protagonista assoluta, ‘lepre’ pronta per il *next step*, correre da ‘sola’, lottare per la propria sovranità: si era aperta così “la caja de los truenos”³⁰.

Le intenzioni furono manifestamente chiare dall’inizio: nel Preambolo³¹ e nell’articolato si leggeva espressamente “Cataluña es una nación” (art. 1.1 PREAC).

²⁶Così Zubero Beascochea I., “Viejos y nuevos nacionalismos: España como problema de acción colectiva”, in *Mediterráneo económico*, n. 14/2008, p. 173.

²⁷Così Blanco Valdés R., “Nacionalidades históricas y Regiones sin historia”, in *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 1/1997, p. 73.

²⁸Si tratta di un breve estratto del celebre discorso pronunciato dall’allora presidente del Gobierno de la República M. Azaña in difesa dello Statuto Catalano il 6 maggio 1932.

²⁹Maragall E., “Construir Cataluña”, *El País*, 25 agosto 2009.

³⁰Così Seijas Villadangos E., “Estado, soberanía, Nación y nacionalidades, demasiados factores para una sola ecuación. Revisión de estas categorías a la luz de las reformas constitucional y estatutarias en España”, cit., p. 235.

³¹Si noti l’esordio del Preambolo della Proposta di Riforma dello Statuto Catalano: “La nación catalana ha venido construyéndose en el curso del tiempo con las aportaciones de energías de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas, que han encontrado en ella una tierra de acogida. Cataluña ha definido una lengua y una cultura, ha modelado un paisaje, ha acogido también otras lenguas y otras

Manifestamente chiare, ma altrettanto manifestamente in contrasto con il richiamo costituzionale all'unità e all'esclusività della Nazione spagnola³².

Il Consejo Consultivo de Cataluña non tardò nel precisare che il termine 'nazione' utilizzato nella bozza del nuovo Statuto doveva avere un senso diverso da quello predicato in Costituzione per la Nazione spagnola "porque, en caso contrario, entrarían en contradicción [...] La diferencia esencial entre los dos vocabolos de 'naciòn' – el que aparece en la Constitución y el que podría recepcionarse en el Estatuto – no es otra que la atribución del concepto clásico de soberanía, que incorpora el término 'nación' en la Constitución"³³.

Se, allora, il significato dell'art. 1.1 PREAC doveva essere ricondotto ad una dimensione teoretica, ideologica e culturale³⁴, non "parece absurdo utilizar el término nación en su sentido histórico y cultural cuando la Constitución ha previsto para estos supuestos el término nacionalidad"³⁵?. Chi si accontenta non gode, evidentemente.

Ad ogni modo, gli entusiasmi della bozza di riforma³⁶ furono presto spenti durante il suo passaggio per le Cortes Generales dove, specialmente del Congreso de los Diputados, – con stravolgimenti politici, anche delle forze più 'catalaniste'³⁷ – se ne emendò gran parte, 'indebolendo', così, uno Statuto che, comunque, resta molto 'forte'³⁸.

manifestaciones culturales, se ha abierto siempre al intercambio generoso, ha construido un sistema de derechos y libertades, se ha dotado de leyes propias y ha desarrollado un marco de convivencia colidario que aspira a la justicia social [...] Cataluña considera que España en un Estado plurinacional".

³²Cfr. Tajadura Tejada J., "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", in Viver Pi-Sunyer C., Balaguer Callejón F., Tajadura Tejada J., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit.

³³Si veda il Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña del 1 settembre 2005, . 269 (FJ 2.1).

³⁴Cfr. Balaguer Callejón F., García Roca J., Medina Guerrero M., Saiz Arnaiz A., *Conclusiones generales del Dictamen sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Cataluña*, 24 ottobre 2005, www.gencat.cat.

³⁵Così De Carrera Serra F., "El nuevo Estatuto frente a la Constitución", in *Claves de la Razón Práctica*, n. 158/2005, p. 7.

³⁶Sulla PREAC cfr. De Carreras Serra F., "Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña", in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 16/2005.

³⁷Eclatante il caso di ERC – partito periferico con connotazioni indipendentiste – che si alleò alla linea del voto contrario del PP – oppositore per eccellenza dell'*Estatut* –. Per un'analisi attenta sull'iter di approvazione dell'EAC si veda Carrillo M., "El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, en el marco de las reformas estatutarias en España", in *Revista de Derecho de Extremadura*, n. 3/2008.

³⁸Lo Statuto catalano fu approvato dalle Corti Generali mediante Ley Orgánica n. 6/2006, del 30 marzo. Successivamente venne convocato un referendum popolare (ex art. 151.2 CE e art. 56 EAC del 1979) il 18 giugno 2006, con il quale – nonostante l'affluenza del 49,3% – il 73,9% dei votanti si esprime affermativamente. Il 9 agosto 2006 l'EAC entra in vigore. Si vedano BOE n. 172, 20 luglio 2006 e DOGC n. 4680, 19 luglio 2006. Cfr. Castellá Andreu J.M., "Statuto di autonomia e autogoverno della Catalogna", in Gambino S. (coord.), *Regionalismi e Statuti*, cit.

Ne vien fuori un testo per il quale “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatutom que es su norma institucional básica” (art. 1 EAC). Un palese ‘declassamento’, per il quale l’inclusione del termine ‘nazione’ risulta essere un problema “más político que jurídico”³⁹. Ma è proprio la ‘arguzia’ politica che trova ‘rifugio’ nel Preambolo, zona (non più) ‘franca’ – ne vedremo l’innovativa interpretazione del Tribunal Constitucional – di sentimenti ed intenzioni, in cui (ostinatamente) si legge: “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como una nación ...”.

Inizia qui la ‘crociata’ verso quella che indiscutibilmente sembra una “Constitución Paralela”⁴⁰.

Una vero e proprio scontro tra centro e periferia – tra Madrid e Barcellona, fondamentalmente – nel il Tribunale Costituzionale, ‘incagliato’ per circa quattro anni intorno alla ricerca del consenso e dell’accordo sulla pronuncia di costituzionalità dello Statuto catalano, da arbitro ne è uscito come il principale sconfitto. Una buia parentesi, dunque, “que ha herido de muerte la institución judicial más importante de España y ha crispado la vida política hasta cimas impensables”⁴¹.

Valeva il gioco la candela?

Quale e, soprattutto, c’era l’opportunità di sottomettere alla valutazione del giudice delle leggi una norma che già aveva superato un lungo e difficile iter di approvazione, rafforzato, peraltro, dalla ratifica popolare? “Juridicamente es posible hacerlo, pero políticamente es un disparate”⁴², non tanto per il giudizio in sè, quanto per

³⁹Così Viver Pi-Sunyer C., “El Estatuto de 2006”, in *Actividad Parlamentaria*, n. 10/2006, p. 40.

⁴⁰Il Partido Popular fu il maggior oppositore dell’*Estatut*: più che una riforma, una nuova Carta statutaria che, affermava M. Rajoy, “ha liquidado unilateralmente el model de Estado, desde el actual Estado de las Autonomías a una confederación asimétrica que privilegia a Cataluña”. *El País*, 31 luglio 2006.

⁴¹Romero J.M., “El Estatuto mete al Constitucional en un callejón sin salida”, *El País*, 29 novembre 2009. Sul ruolo del TC nel processo relativo alla Sentenza in esame si vedano: Aparicio Pérez M.A., “Alguna consideración sobre la sentencia 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional”, in *Revista Catalana de Dret Públic*, numero “Especial Sentencia sobre el Estatuto”, 2010; nello stesso numero, della stessa rivista, Bayona Rocamora A., “El Tribunal Constitucional ante el Estatuto”; Requejo Rodríguez P., “La posición del Tribunal Constitucional español tras la Sentencia 31/2010”, in *Revista catalana de derecho público*, n. 43/2011.

⁴²Così Pérez Royo J., “Hay que encontrar una salida”, *El País*, 13 ottobre 2007. Scrive il noto costituzionalista: “La Constitución y los Estatutos de Autonomía son simultáneamente documentos políticos y normas jurídicas. Son el punto de llegada de un proceso político, del pacto constituyente o estatuyente, y el punto de partida de un ordenamiento jurídico. Esto no puede perderse de vista. El proceso de elaboración de

l'ordinamento ed il contesto di riferimento, suscettibile di una "hiperdemocracia liberal" in cui la condotta del *laissez faire* creerebbe un perverso connubio tra logiche politiche e scelte popolari⁴³. Il referendum popolare, più che un fattore escludente, dovrebbe rappresentare una "especificidad procedimental"⁴⁴, non discriminante in termini di controllo giurisdizionale.

Ci dilungheremmo, però, qui troppo a lungo sulla possibilità di ripensare un eventuale controllo previo di costituzionalità, nonché sull'opportunità della ratifica popolare mediante referendum della Carta statutaria, che ben potrebbe 'accontentarsi' di maggioranze 'rinforzate' – considerando il fatto che la maggior parte degli articoli della Costituzione spagnola possono esser modificati senza che il referendum sia un vincolo imprescindibile, mentre alcuni Statuti lo richiedono per riformare anche uno solo dei propri precetti –⁴⁵ e sul correlato rischio di convertire il Tribunale Costituzionale in una terza Camera.

las reformas estatutarias del artículo 151 de la Constitución no es comparable con el que sigue para la reforma de las demás normas jurídicas sin excepción. La participación de los ciudadanos en referéndum lo convierte en algo cualitativamente distinto [...] Un Tribunal Constitucional, ni este ni ninguno, está en condiciones de enjuiciar una norma resultante de un pacto entre dos Parlamentos y ratificada en referéndum. La conexión entre Política y Derecho es tan intensa y tan inseparable que ningún órgano jurisdiccional puede arbitrarla. De ahí todos los incidentes a los que estamos asistiendo, que pueden acabar conduciendo a la propia destrucción del Tribunal Constitucional".

⁴³ Secondo Blanco Valdés R., "El Estatuto catalán y la sentencia de nunca acabar", in *Claves de la Razón Práctica*, n. 205/2010, l'intervento del Tribunal Constitucional è, innegabilmente, "politicamente indispensable", in un sistema in cui "las fuerzas nacionalistas, crecientemente autoafirmadas como independentistas, y protagonistas hoy y en el pasado de la política nacional por su papel central en la gobernabilidad de España, mantienen un pulso constante por romper los límites que la Constitución marca en materia de descentralización"(p. 7). Questa tendenza si è ulteriormente rafforzata nella fase 'dello Statuto', sviluppando quello che l'Autore chiama "argumento hiperdemocrático", per il quale "nadie podía enmendar la plana del pueblo, argumento ese que se unía curiosamente al que cabría caracterizar como el argumento liberal: el del *laissez faire, laissez passaire*, que fue al fin y al cabo la exigencia que, cada día con más fuerza, transmitían al Tribunal Constitucional quienes estaban persuadidos de que su función se reducía en realidad a dar sencillamente el visto bueno a lo que el legislador ya había decidido" (p.7).

⁴⁴Solozábal Echevarría J.J., "El Estatuto ante el Tribunal Constitucional", *El País*, 14 ottobre 2009.

⁴⁵Cfr. De Carreras Serra F., "Encuesta sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio", in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27/2010. Interessante l'opinione dell'Autore, secondo la quale: "No se puede dudar de la legitimidad del Tribunal para resolver recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra estatutos ratificados por referéndum y no hacen falta grandes razonamientos para justificarlo: los estatutos son norma con rango de ley sometidos a la Constitución [...] Ahora bien, por razones políticas, es decir, de oportunidad y conveniencia, resultaría adecuado restablecer, sólo para estos casos en que medie referéndum, el recurso previo de inconstitucionalidad, un procedimiento no extraño en nuestro ordenamiento puesto que ya está previsto para los tratados internacionales. Este recurso debería poder ser interpuesto una vez que el estatuto hubiera sido aprobado por las Cortes Generales y antes de ser sometido a la ratificación popular". Questa soluzione non richiederebbe grandi sforzi di ingegneria normativa, giacché necessita semplicemente di una modifica nella LOFC. Ce ne sarebbe un'altra, migliore, ma più difficile, soprattutto dal punto di vista politico, e cioè eliminare la previsione del referendum per l'approvazione/modifica degli EE.AA. "Los referendos de ratificación son metodo que deben reservarse sólo para casos muy excepcionales, normalmente para normas con aspectos muy simbólicos como puede ser una

Ad ogni modo, sulle aspirazioni catalane di autodefinirsi una nazione è intervenuta la giurisprudenza costituzionale, anche se in modo controverso, con un ricorso ripetuto alla ‘interpretazione conforme’ – una tecnica, forse, ‘obbligata’ dal lungo, lunghissimo lasso di tempo che ha impiegato la formulazione (il consenso) della pronuncia, durante il quale, fra l’altro, è andato avanti lo sviluppo normativo del testo impugnato –. Una tecnica, questa, che in molti casi – quello della *nación*, dei *derechos históricos* e dei *símbulos nacionales* è un esempio lampante – si trasforma in un “simple expediente [...] de hacer decir a una disposición lo que manifestamente no dice o de afirmar que no dispone lo que manifestamente dispone”⁴⁶, acquisendo più volte un “carácter marcatamente preventivo”⁴⁷ (pregiudiziale?), che fa di un’attitudine pervasa dalla sfiducia una “sentencia manipuladora”⁴⁸.

Il tema è complesso e delicato, e richiederebbe una dedizione che ora, qui, costituirebbe un onere di tempo e contenuti troppo specifici rispetto al nostro percorso.

Con una risposta “perfectamente predicable”⁴⁹ – peraltro anticipatamente trapelata da indiscrezioni giornalistiche – il Tribunal Constitucional si pronuncia sugli aspetti identitari dell’*Estatut*, fondamentalmente, con una “*formula magistral* [...] consistente en hacer decir al Estatuto lo contrario de lo que manifestamente afirma, para poder proclamar luego que tal interpretación es perfectamente constitucional”⁵⁰. Una formula contorta – quasi unanimemente criticata dalla dottrina – rafforzata da una dichiarazione solenne dell’unità e indivisibilità della Nazione spagnola, l’unica che dispone di un popolo sovrano, che non suppone, né permette, l’esistenza di altre

Constitución que suponga la inauguración de un nuevo régimen político. Lo normal en democracia es que las leyes se aprueben por mayoría, en ciertos casos es razonable que lo sean por mayorías reforzadas, per el referéndum es un método extraordinario –y muy deficientemente democrático– que debe reservarse para ocasiones singulares por razones justificadas” (pp. 19-20).

⁴⁶Così Blanco Valdés R., “Encuesta sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27/2010, p. 37.

⁴⁷Così Albertí Rovira E., “La Sentencia 31/2010: valoración general de su impacto sobre el Estatuto y el Estado de las autonomías”, in *Revista catalana de dret públic*, numero “Especial Sentencia sobre el Estatuto”, 2010, p. 15. In effetti, sono numerosi i casi in cui il TC suppone ipoteticamente una situazione che esso stesso considera contraria a Costituzione per poi stabilirne un’interpretazione che preventivamente lo eviti. “Este tipo de razonamiento implica atribuir al Estatuto intenciones ocultas, en contradicción con la Constitución, frente a las que el Tribunal se ve obligado a reaccionar para evitar que se materialicen. Dicha actuación denota una aproximación al Estatuto de una posición de profunda desconfianza” (p.15).

⁴⁸In questi termini Ferret Jacas J., “Una visión global de la Sentencia”, in *Revista catalana de dret públic*, numero “Especial Sentencia sobre el Estatuto”, 2010, p. 43.

⁴⁹Così Muñoz Machado S., “Dentro de los términos de la presente Constitución”, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 15/2010, p. 6.

⁵⁰Così Blanco Valdés R., “El Estatuto catalán y la sentencia de nunca acabar”, cit., p.10.

nazioni al suo interno, se non di valore politico, culturale e/o sociologico – valore nel quale deve interpretarsi la ‘nazione’ catalana –, con un carattere, dunque, “proteico”⁵¹.

Pur svuotando, quindi, di valore giuridico e normativo il riferimento alla *nación* e alla *realidad nacional* catalana, ciò che fa riflettere è il cambio di rotta della giurisprudenza costituzionale nell’accesso ad una pronuncia in merito al Preambolo – benché non disponibile alla possibilità di ricorso – reiteratamente dichiarato e considerato privo di valore normativo⁵², ma, da qui in poi, non per questo privo di valore giuridico e, per questo, ermeneutico⁵³ – anche se “sin ninguna explicación convincente”⁵⁴ –.

L’intento della Corte, dunque, è quello di ricondurre la *nación* e la *realidad nacional* catalana – si consideri che anche Andalusia, senza esser oggetto di ricorso, riconosce la sua⁵⁵ – al concetto costituzionale di *nacionalidad* – sprecando, però,

⁵¹STC 31/2010 (FJ 12). Scrive Carrillo López M., ., “Encuesta sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27/2010: “La idea de nación, en sí misma, no conduce a la determinación de un específico *status* jurídico para los ciudadanos del conjunto de un Estado ni, en su caso, para los ciudadanos de una comunidad singularizada políticamente a lo largo de su historia, e integrada jurídicamente en dicho Estado. La idea de nación, a diferencia del concepto de Estado, no está forzosamente vinculada a la de soberanía, salvo que –erroneamente– se identifique la nación con el Estado, como dos elementos de un binomio inescindible. Pero si se prescinde de dicha identificación, nada impide que en el seno del Estado jurídicamente soberano convivan naciones distintas. Sólo cuando aparece el concepto de soberanía vinculado al Estado-nación se derivan consecuencias jurídicas que se concretan, por ejemplo, en los requisitos para la adquisición y pérdida de la ciudadanía y de los que derivan derechos y deberes para sus nacionales” (p. 42).

⁵²Si vedano le SSTC 36/1981, 173/1998 o 135/2006. Cfr. Viver Pi-Sunyer C., “La riforma dello Statuto della Comunità Autonoma di Catalogna: principali novità e problemi di costituzionalità insorti”, in *www.issirfa.it*.

⁵³Cfr. STC 31/2010 (FJ 7): “la carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que lo preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa”.

⁵⁴Così Arbós Marín X., “La Nación: un paso adelante y dos atrás”, in *Revista catalana de dret públic*, numero “Especial Sentencia sobre el Estatuto”, 2010, p. 106. Argomenta l’Autore: “No creo que el Tribunal Constitucional tenga atribuciones para determinar la eficacia interpretativa del preámbulo. No aporta ninguna tan creíble como un precepto o un precedente [...]. Dice la Sentencia (FJ 7) que los preámbulos poseen valor jurídico interpretativo. Y, sin explicarnos por qué, del preámbulo de un estatuto de autonomía afirma que tiene la condición de «interpretación cualificada». No lo explica, y dice que es «evidente» quizás para ahorrarse la justificación. Es más, atribuye al legislador esta supuesta interpretación cualificada” (p. 106).

⁵⁵Recita il Preambolo dello Statuto di Andalusia: “El Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional el 1919, cuyo espíritu los andaluces encauzaron plenamente a través del proceso de autogobierno recogido en nuestra Carta Magna. En 1978 los andaluces dieron un amplio respaldo al consenso constitucional. Hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco de la unidad indisoluble de la nación española”.

un’occasione per definirlo, finalmente⁵⁶ –, incluso per i *símbolos nacionales* che l’*Estatut* prevede (art. 8 EAC), per i quali deve intendersi “únicamente su condición de símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma en ejercicio del derecho que reconoce y garantiza el art. 2 CE”⁵⁷. Un’ulteriore manipolazione (politica?) da parte del TC, che trasforma una proclamazione intenzionata in un una “mera petición de principios, que carece de la más mínima base, pues nacional (o su plural nacionales es según el *Diccionario* “lo perteneciente o relativo a una nación”⁵⁸. Attitudine uguale per la pronuncia sui *derechos históricos* (art. 5 EAC), non assimilabili ai diritti forali baschi e navarri, ma vevoli solo a sostenere un elenco di determinate materie il cui sviluppo dipende da altri precetti statutari⁵⁹.

È chiaro, dunque, come il Tribunale abbia voluto usare la Costituzione più come limite che come motore, reiterando la sua atavica giurisprudenza per la quale “autonomía no es soberanía”⁶⁰ e ‘svalutando’ manifestamente una norma⁶¹, quella statutaria catalana, che nasceva con un “adanismo constitucional notoriamente osado”⁶² – anche se, forse, più per volere politico che normativo –. Uno strumento e non un fine in sé, lo Statuto, nato fondamentalmente per creare coscienza nazionale in un crescente processo nazionalista, ‘famelico’ e ‘vittimista’⁶³ e convertitosi in un

⁵⁶Cfr. Domínguez García F., “Si en sentido jurídico-constitucional la Constitución no conoce otra nación que la española: ¿Qué son las nacionalidades? La pregunta no respondida por la Sentencia 31/2010”, in *Revista catalana de dret públic*, numero “Especial Sentencia sobre el Estatuto”, 2010.

⁵⁷STC 31/2010 (FJ 12).

⁵⁸Così Blanco Valdés R., “El Estatuto catalán y la sentencia de nunca acabar”, cit., p. 10.

⁵⁹Cfr. STC 31/2010 (FJ 10).

⁶⁰STC 4/1981.

⁶¹Cfr. Tórnos Mas J., “El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado Autonomico, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 15/2010; Id., “La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2011. Si veda, inoltre, Flórez Turrado F.J., “La “devaluación” del Estatuto de Autonomía en la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña”, in *Buletín JADO Academia Vasca de Derecho*, n. 22/2011.

⁶²Si veda De Carreras Serra F., “¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 206/2011, p. 12, il quale continua: “e, incluso, escasamente democrático, ya que se pretendía cambiar el modelo constitucional existente por una vía que ni es la prevista en los procedimientos de reforma constitucional, ni respecta una jurisprudencia que, si bien es modificable, hasta que ello no suceda de hecho forma parte de la Constitución misma”.

⁶³“El Estatuto [...] no es un fin en sí mismo sino un mero instrumento, solo útil en la medida que este proceso de reformas permite ir creando conciencia nacional, conciencia de que Cataluña es una nación y que tiene derecho a la soberanía plena. Los partidos nacionalistas, por su misma naturaleza, nunca pueden estar conformes con lo obtenido a no ser que se alcance esta meta final. Con esta mentalidad, todo estatuto será considerado insuficiente: el victimismo, el agravio comparativo y la continua queja por parte de estos partidos y los sectores sociales sobre los que tienen influencia, no cesarán nunca porque constituyen el elemento esencial de su estrategia”. Così De Carreras Serra F., “El estatuto catalán como antimodelo”, in www.kiliedro.com.

boomerang politico di un “texto [que] no nacía para ser aprobado, sino para levantar la bandera de lo que se deseaba y, subsidiariamente, para desautorizar políticamente a quien lo impedía”⁶⁴.

3. Spagna federale o federalismo ‘alla spagnola’? (*Still*) *Waiting for Godot* (?)

“Toda Constitución es, en cierto sentido, como un puzle. Y sus artículos como las piezas de las que ese puzle se compone. Con una gran diferencia, claro está: que mientras que los puzles reproducen cuerpos muertos, las Constituciones expresan cuerpos vivos”⁶⁵.

Non può non ricondursi il pensiero al caso spagnolo, ordinamento territoriale ‘aperto’ e ‘duttile’, ‘modellabile’ e interamente immerso nel turbine dinamico del *federalizing process*; un ‘puzzle’ – per riprendere l’immagine di Blanco Valdés – i cui pezzi potrebbero esser assemblati in ben sette modi differenti, dando vita a ben sette (!) forme di Stato nel *continuum* tra Stato unitario e Stato federale⁶⁶.

Una struttura ‘ambigua’, dunque; lucida intenzione del Costituente, *best way* in un momento di incertezza e rifiuto dei modelli⁶⁷, in cui “la reorganización queda a merced del uso que hagan las nacionalidades y regiones del «principio dispositivo»”, facendo sì che “el regime autonómico, «no es sistema, si no historia», imposible de clasificar y difícil de analizar jurídicamente”⁶⁸.

⁶⁴Così Corcuera Atienza J., “Encuesta sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27/2010.

⁶⁵Così Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 37.

⁶⁶Cfr. Cruz Villalón P., “La estructura del estado, o la curiosidad del jurista persa”, in *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, cit.

⁶⁷Lo ‘Stato delle Autonomie’ come formula di compromesso, adottata ‘forzosamente’ per opposizione e rifiuto ai due modelli che, in qualche modo, si pongono come limiti speculari al suo concetto, quello unitario e quello federale. In effetti, il Costituente spagnolo si trovò dinnanzi al “agotamiento histórico del modelo de organización centralista” dato dall’implosione del franchismo da un lato, e, all’altro, dal “rechazo generalizado en amplios espectros de la sociedad española” del sistema federale, sia perché il sentimento nazionalista ancora non era ben distribuito omogeneamente in tutto il Paese, sia perché era “todavía vigente (el recuerdo) de la desgraciada experiencia de la primera República”. Si veda Solozábal Echevarría J.J., “Sobre el Estado Autonómico español”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 78/1992, p. 106 ss.

⁶⁸Così Pérez Royo J., “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 4/1986, p. 9.

Quasi un ‘rompicapo’, non tanto per l’indefinizione – giacché “los «modelos» no existen más que en la cabeza de los teóricos”⁶⁹ –, quanto per la sua corposa intenzionalità, alla ricerca di un compromesso (apocrifo)⁷⁰ di convivenza, in cui il rigido principio unitario (centralista) rappresentava un pericolo e una minaccia per l’unità della Nazione (di nazioni) stessa⁷¹.

È così che inizia a svilupparsi quel processo dell’*holding together*, in cui il federalismo sembra prospettarsi come soluzione possibile – ma non ‘panacea’– del ‘multinazionalismo’ spagnolo, unico possibile “defensor de la unidad en la diversidad”⁷², un baluardo, insomma, dell’insieme nazionale di fronte al ‘funesto presagio’ delle ‘tre Spagne’⁷³. Più che una *exit way*, dunque, un naturale e fisiologico passaggio verso il ‘federalismo multinazionale’, a prova del fatto che “every single long standing democracy in a territorially based multilingual and multinational polity is a federal state”⁷⁴.

In questo modo, si istituzionalizza “el pluralismo, ideológico, cultural y territorial, no sólo como un *hecho* irremediable sino como un auténtico *valor* político-constitucional que, más que preservar como algo dado, hay que construir y perfilar entre todos”⁷⁵.

È, allora, la Spagna uno Stato federale, nel senso ‘dinamico’ del termine? È, dunque, un prototipo di federalismo?

⁶⁹Così González Encinar J.J., *El Estado Unitario-Federal*, Madrid, 1985, p. 9. Continua l’Autore: “los constituyentes trabajan para lograr un compromiso entre fuerzas con objetivos y «modelos» distintos, y por consiguiente, si ese es su objetivo, parece lógico admitir que ese pueda ser también su resultado: un compromiso y no un «modelo»” (p. 9).

⁷⁰Cfr. Ruipérez Alamillo J., “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 81/1993, il quale sostiene che “esta indefinición formal del modelo de Estado, aunque sin duda criticable desde un punto de vista técnico-jurídico, resulta, sin embargo, explicable en términos políticos. En efecto, téngase en cuenta que, ante la falta de acuerdo sobre el tema, la única manera posible de mantener el consenso entre las distintas fuerzas políticas representadas en la Constituyente fue la de llegar a un «compromiso apócrifo» sobre el modelo final de descentralización del Estado (p. 74).

⁷¹Cfr. Gagnon G., *Más allá de la nación unificadora: alegado a favor del federalismo multinacional*, Barcelona, 2009. Si veda, inoltre, Pi y Maragall F., *Las nacionalidades*, Madrid, 1986.

⁷²Così González Encinar J.J., *El Estado Unitario-Federal*, Madrid, cit., p. 81.

⁷³Secondo Autorevole Dottrina, la mappa costituzionale post-franchista spagnola si caratterizzerebbe per una triple ripartizione: in primis la “España uniforme de raíz castellana” (salvo Galizia); poi la “España foral de Euskal Herria”; infine, la “España incorporada de la antigua corona de Aragón”. Si veda Herrero M., Miñon R., “El debate sobre el federalismo en España”, in *Revista valenciana d’estudis autonòmics*, n. 39-40/2003, p. 115.

⁷⁴Così Stepan A., “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, in *Journal of Democracy*, n. 4/1999, p. 19.

⁷⁵Così Maiz R., “Federalismo plurinacional: una teoría política normativa”, in *REAF*, n. 3/2006, p. 63 (corsivo originale). Dello stesso autore si veda, inoltre, “Federalismo plurinacional y Democracia republicana”, in *Revista gallega de cultura*, n. 175/2007.

Innegabilmente sì. Un federalismo “*del revés*”⁷⁶, ma un federalismo⁷⁷. Alimentato da dinamiche tanto endogene, quanto esogene al contesto regionale derivanti, rispettivamente, dal consolidamento politico e istituzionale dell’*Estado autonómico* nonché dai risultati (mai definitivi) della (rin)corsa tra ‘lepri’ e ‘tartarughe’⁷⁸.

Tra le posizioni favorevoli e contrarie, alla luce delle premesse concettuali dei ‘nuovi’ federalismi, ciò che nel caso spagnolo ha fatto media dalla Costituente in poi è sicuramente stato un certo “miedo a las palabras”⁷⁹. In questo senso, “es verdad que falta la terminología federal, pero si dejamos de lado los nominalismos, la realidad no ofrece dudas”⁸⁰.

Nel calderone politico si è fatto – continua a farsi – riferimento ad una entità ‘etera’ e misteriosa, un Godot – lo Stato federale (il federalismo) –, come un presagio da allontanare o da aspettare, in ogni caso, come qualcosa che ancora deve arrivare, come nell’opera di Beckett, “sin darse cuenta de que Godot se ha instalado desde hace mucho tiempo, sin aspavientos, y poco a poco, entre nosotros”⁸¹.

Come tutti i federalismi che si declinano lungo il dinamico continuum già più volte richiamato, l’ordinamento territoriale spagnolo presenta punti di congruenza e altri di distanza rispetto all’idealtipo dello Stato Federale classicamente inteso. Se da un lato

⁷⁶Così Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 83 (corsivo originale). Il federalismo “del revés”, spiega l’Autore, è un processo per il quale “la unidad no ha resultado, como ha sucedido en la historia de los más genuinos Estados Federales, la meta a alcanzar desde una previa situación de desunión territorial cuyas negativas consecuencias quieren superarse a través de las ventajas derivadas de las técnicas de tipo federal, sino, muy por el contrario, el punto de partida hacia una descentralización sustancial de una estructura estatal que durante decenios, u con pocas excepciones, había permanecido centralizada a sangre y fuego”.

⁷⁷Doveroso ricordare quanto autorevolmente scriveva González Encinar a tal proposito: “Cuando se afirma que nuestro modelo de Estado no responde al «concepto de Estado federal», o se miente deliberadamente o se ignora que no existe tal concepto con un mínimo de validez general”. Così González Encinar J.J., *El Estado Unitario-Federal*, Madrid, cit., p. 80.

⁷⁸Cfr. Blanco Valdés R., “La seconda decentralizzazione spagnola”, in Gambino S. (coord.), *Regionalismi e Statuti*, cit. L’Autore fa riferimento, nello specifico, ad una dinamica “inter-autonomica” e ad un’altra “intra-autonomica”, sottolineando, a proposito di quest’ultima, la sua traduzione in termini finanziari che alimenterebbe l’idea dell’ordinamento spagnolo come federalismo, anche, quindi, in relazione alla spesa pubblica regionale. In virtù di questa imparabile dinamica, la recente fase di riforma ha supposto l’inglobamento nelle Carte statutarie di numerosi (ed onerosi) organi ed istituzioni ‘extra-statutari’ non originariamente previsti. In questo senso cfr. Balaguer Callejón F., “La riforma dello Statuto di Autonomia dell’Andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali nell’ambito europeo”, in Gambino S. (coord.), *Regionalismi e Statuti*, cit.

⁷⁹Così González Encinar J.J., “El Estado Federal Asimétrico”, in *Anuario Jurídico de La Rioja*, n. 1/1995, p. 270, il quale specifica: “no es el “nomen iuris” lo que en definitiva importa, sino la “sustancia”, la “realidad jurídica” que está detrás del nombre” (p. 267).

⁸⁰Così Aja Fernández E., “La consolidación definitiva del Estado Autonómico: tareas pendientes”, in AA.VV., *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, 2001, p. 247.

⁸¹Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., p. 80. Cfr., inoltre, Id., “La Spagna, il federalismo e Godot”, in *Politica del Diritto*, n. 2/2006.

sono inconfutabili alcuni elementi, dunque, prettamente federali⁸² – il netto doppio livello di potere, che fa delle Comunità Autonome quasi degli ‘stati in miniatura’ per il complesso livello istituzionale, politico e legislativo raggiunto e la rispettiva garanzia giuridica radicata nella Costituzione, così come negli Statuti –, dall’altro, continuano a sussistere discrasie altrettanto evidenti.

Tra il principio di separazione, quello di autonomia e quello di partecipazione – alla base dell’idea federale –⁸³, il terzo è senz’altro il principio che meno realizzazione e applicazione conosce nell’ordinamento spagnolo rispetto agli altri due, con conseguente pregiudizio per i meccanismi di cooperazione e lealtà istituzionale, nonché per lo sviluppo della fiducia reciproca tra i vari livelli di governo.

Oltre alle controverse carenze nelle *Relaciones Intergubernamentales* – sulle quali ritorneremo con più tempo –, dove più si manifesta questa palese lacuna è nell’assenza di una vera e propria Camera di rappresentanza territoriale, coerentemente funzionante con la distribuzione regionale del potere.

Ennesima questione ‘aperta’, anche se, paradossalmente, non costituzionalmente. La Norma Fondamentale, infatti, riconosce il Senato come “la Cámara de representación territorial” (art. 69 CE), ma di fatto questo altro non è che un ramo parlamentare “ibrido”⁸⁴ – soprattutto per la sua composizione, mista ed eterogenea –, frutto, ancora una volta, della logica costituente volta alla ricerca del compromesso a favore della democrazia⁸⁵. Un “Senado de circunstancias”⁸⁶, per alcuni, “una Cámara

⁸²Cfr. Blanco Valdés R., “Cinque tesi sul decentramento in Spagna”, in Gambino S. (coord.), *Regionalismo, Federalismo, Devolution*, cit.

⁸³Con il principio di separazione si intende che “una Constitución federal incluye disposiciones concretas mediante las que realiza un reparto de competencias legislativas entre los dos niveles de gobierno”; con quello di autonomia si intende che “cada nivel de gobierno es autónomo en su ámbito competencial”; con quello di partecipazione, invece, si intende che “las unidades federadas deben estar representadas e intervenir en las decisiones federales”. García Escribano J.J., “Federalismo: el caso español”, in *Daimon*, n. 27/2002, p. 57.

⁸⁴Così Solozábal Echevarría J.J., “Alcance jurídico de las cláusulas definitorias constitucionales. (A propósito de la calificación del Senado como Cámara de representación territorial)”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 15/1985, p. 82. L’Autore sostiene che la formula costituzionale rispose ad “una concesión de quienes, preponderantes en las Cortes, UCD y AP, tenían en la mente la idea de un Senado conservador que deparase la oportunidad de rectificar los «excesos» democráticos de la Cámara Baja, aunque este motivo de fondo, verdadera función latente asignada efectivamente al Senado, se encubriera con argumentos que los presentaban como una cámara con importantes funciones «técnicas» [...] o representativas, trasladando al órgano parlamentario la complejidad de la sociedad moderna, a quienes deseaban aproximar en la medida de lo posible nuestro Senado al modelo federal, como era el caso de los grupos nacionalistas y los partidos de la izquierda parlamentaria, pensaron por tanto en un Senado autonómico o, si ello no fuera posible, en su simple desaparición” (p. 81).

⁸⁵Cfr. Ripolles Serrano M.R., “La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 37/1993.

en busca de su propia identidad, que no puede ser otra, habida cuenta de nuestro sistema territorial, que el de una Cámara territorial en su composición y/o funciones”⁸⁷.

Ma, allora – ragionando a voce alta – quale può essere la validità e la funzionalità di una Camera ‘controfigura’ del Congreso de los Diputados⁸⁸ in uno Stato che, di fatto, si basa su un sistema federale?

La questione – la stessa che, da tempo, viene riproposta e dibattuta anche in Italia⁸⁹ – merita certamente un cambiamento (adeguamento?) conducibile solo attraverso un profondo processo di riforma costituzionale che, almeno per il momento, non sembra avere grandi possibilità di prosperare, ancora una volta, sostanzialmente, per mancanza di accordo e consenso politico: “nadie tiene interés a corto plazo en cambiar un Senado dócil e inoperante por otro fuerte y exigente”⁹⁰, né il Governo, né la Camera dei Deputati, altrimenti costretta a rinunciare al suo protagonismo parlamentario. Neppure i nazionalisti avrebbero interesse a cambiare le cose, con il

⁸⁶Così Sanjurjo Rivo V.A., “Ausencia de modelo territorial y secundas cámaras: los casos de España e Italia”, in *UNED. Boletín de la Facultad de Derecho*, n. 22/2003, p. 34.

⁸⁷Così Ripolles Serrano M.R., “La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías”, cit., p. 93.

⁸⁸“Se considera que la composición del Senado resulta un duplicado de las fuerzas políticas del Congreso, aunque menos representativa, pro sin poseer en todo caso una legitimidad diferente a la existente en la Cámara baja. Por otra parte, el sistema electoral mayoritario del Senado implica una dosis menor de representatividad y democracia y, pese a la debilidad de la Cámara, en alguna ocasión ha sido una vía para entorpecer las decisiones del Congreso [...] Ni siquiera la representación parcial de los Parlamentos autonómicos, en virtud del art. 69.5 CE, aporta una diferencia porque los aproximadamente 50 senadores designados por esta vía carecen de fuerza y procedimientos para incidir en la dinámica general de la Cámara, que no es autonómica sino de política general, paralela al Congreso”. Se ne deduce, pertanto, che la composizione del Senato “responde a los mismos criterios que el Congreso de Diputados, sin introducir legitimidad adicional, y presentando un grado menor de democracia”. Così Aja E., “La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica”, in Aja E., Albertí Rovira E., Ruiz Ruiz J.J., *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, 2005, p. 12.

⁸⁹L’art. 57.1 della Costituzione italiana recita: “Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale”. Anche in questo caso, così come in quello spagnolo, la disposizione costituzionale nasce dal compromesso – politico, più che giuridico – tra le varie ‘anime’ della Costituente. Si tratta di una “formula volutamente generica e con una forte carica di ambiguità” che, di fatto, ha portato ad un bicameralismo perfetto, negli anni a lungo dibattuto e criticato. si veda Martines T., *Diritto Costituzionale*, Milano, 2005, p. 232. Con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, il dibattito è diventato ancora più insistente, posto che “una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali diventa tale non tanto e non solo perché è composta da rappresentanti degli enti decentrati, ma piuttosto per le funzioni che essa è chiamata a svolgere”. Così Frosini T.E., “Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un “puzzle” costituzionale”, in *federalismi.it*, n. 8/2005, p. 3.

⁹⁰Così Aja Fernández E., Viver Pi-Sunyer C., “Valoración de 25 años de autonomía”, cit., p. 108.

rischio di affievolire il ruolo attivo dei propri gruppi nella Camera bassa e di perdere i vantaggi del bilateralismo⁹¹.

Volutamente non ci soffermeremo oltre, ma possiamo affermare che “en el fondo, de lo que se trata no es de tener una institución concreta con el nombre de Senado sino de que los Estados miembro participen en las instituciones federales: y esto segundo – no la cuestión terminológica primera– falla en España”⁹².

Orbene, alla luce, anche, di questa breve digressione, che tipo di federalismo è, quindi, il federalismo spagnolo?

Sicuramente è un federalismo peculiare, per le ‘aperture’, le ‘ambiguità’ e l’indeterminazione che lo circonda; peculiare per le sue carenze, per la sua unicità. Ad ogni modo il bandolo della matassa esiste ed è ben chiaro: “el problema de España no es que falte federalismo; es que sobra asimetría. España es un Estado federal, pero un Estado federal asimétrico”⁹³.

Tutti i sistemi federali, incluso quelli più ‘classici’ e consolidati come USA e Germania, presentando delle sfumature differenziali – economico-sociali, o storico-culturali, ad esempio – tra gli Stati membri, ma nessuna di queste acquisisce rilevanza giuridica di livello costituzionale come, invece, accade nell’ordinamento spagnolo con gli *hechos diferenciales* (e non solo). Senza considerare il ruolo estremamente caratteristico che svolgono i partiti nazionalisti, “que impugnan la persistencia del Estado español hacia el futuro y plantean la necesidad se *superarlo*, como si tal cosa fuera algo equivalente a curarnos de una enfermedad”⁹⁴.

Un nefasto presagio?

4. Il ‘presagio’ confederale ed il *derecho a decidir*.

⁹¹Sul dibattito in merito ad una possibile ed auspicabile riforma del Senato si vedano, tra tutti: Cidoncha Martín A., “El Senado y su reforma: (un clásico de nunca acabar)”, in *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 23/2011; Solozábal Echevarría J.J. (coord.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, 2008; Gutiérrez Rodríguez F.J., “El debate sobre la reforma del Senado”, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 17/2006; Alonso de Antonio J.A., “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”, in *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, n. 2/2005.

⁹²Così De Carreras Serra F., “Encuesta sobre la dinámica del sistema autonómico”, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 3/1999, p. 26.

⁹³Così González Encinar J.J., „, “Encuesta sobre la dinámica del sistema autonómico”, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 3/1999, p. 29.

⁹⁴Così Blanco Valdés R., “El largo viaje de España: De la invención del Estado al impulso hacia la confederación”, in www.fundaciongimenezabad.es, 2009, p. 11.

Con l'approvazione dello Statuto catalano si è aperto un vaso di Pandora i cui venti di tempesta hanno sin da subito destato la preoccupazione di non poche 'Cassandre' ed i relativi vaticini sul futuro dello Stato autonomico e sulla sua "desgraciada fase actual"⁹⁵.

Il nuovo testo, completamente distinto, "inquietante"⁹⁶ – per mole (più di 220 articoli!) e contenuti – rispetto a quello precedente, più simile ad una Costituzione che ad uno Statuto si fece da subito portatore di un'idea, quella "de abrir las puertas a un nuevo marco territorial de naturaleza híbrida y de resonancias confederales, que con el tiempo podría –o debería– conducir de forma *natural* hacia el horizonte, más o menos lejano, con el que trabajaban algunos de los principales impulsores del proceso de reforma; el horizonte, digámoslo con toda claridad, de la secesión territorial, base para la independencia de un territorio que debería acabar antes o después, pero inevitablemente, por configurarse como Estado"⁹⁷.

Ci troveremmo di fronte ad una situazione paradossale, nella quale vengono a contatto due concetti ontologicamente incompatibili – Costituzione e Confederazione –, rompendo, così, la principale componente dell'ordinamento costituzionale spagnolo, e cioè l'indivisibile sovranità dello Stato stesso. Inoltre, in un contesto mondiale che sembra muoversi sempre più rapidamente nella globalizzazione, il progetto confederale acquisisce un carattere, un 'sapore', quasi anacronistico⁹⁸.

Certo, ogni cosa va ragionata con criterio e misura. Lo 'sbalzo' confederale altro non sarebbe che l'estremo di un processo di decentralizzazione che, non bisogna dimenticarlo, ha comunque fatto bene alla Spagna: "gracias a la descentralización política, en mayor medida que a ninguna otra causa, el Estado español ha dejado de ser

⁹⁵Così De Carreras Serra F., "El dilema del Estado de las autonomías. ¿Cierre del modelo o apertura indefinida?", cit., p. 16.

⁹⁶Così De la Fuente A., "reflexiones sobre el proyecto de Estatuto catalán", *El País*, 5 ottobre 2005, per il quale "con el nuevo Estatut en la mano la Generalitat podrá hacer en su casa lo que le dé la gana sin interferencia alguna por parte del Estado, mientras que este último habrá de pedirle permiso a aquella cada vez que quiera mover un dedo". Si veda, inoltre, Díez-Picazo L.M., "El Estatuto de Cataluña y la 'West Lothian question'", *El País*, 18 novembre 2005, per il quale, addirittura, "el nuevo Estatuto catalán, tan celoso ante cualquier atisbo de intromisión, permitiría a los catalanes seguir participando como hasta ahora en los asuntos de los demás españoles, los cuales, sin embargo, carecerían de capacidad decisoria con respecto a Cataluña. Y esto equivaldría, ni más ni menos, a admitir la existencia de ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda".

⁹⁷Blanco Valdés R., "El Estatuto catalán. Texto y pretextos", in *Claves de la Razón Práctica*, n. 162/2006, p. 22.

⁹⁸Cfr. Aragon Reyes M., "Problemas actuales de la organización territorial del Estado", in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 102/1998.

considerado por los ciudadanos como una amenaza para el ejercicio de sus derechos fundamentales y libertades públicas”; si è trattato “de la única época prolongada en nuestra historia contemporánea en la que no se ha producido la suspensión de la Constitución ni un solo minuto en ningún metro cuadrado del territorio nacional”⁹⁹.

In un sistema ‘aperto’, tuttavia, le fasi si succedono velocemente, vorticosamente. Il processo di decentramento, così come una palla di neve in discesa diventa sempre più grande, si è trasformato negli anni in una ‘valanga’ dotata di forza cinetica propria, una “deriva autonómica”¹⁰⁰ originata dalla stessa Costituzione, la quale “incluye en germen claras simientas confederales”¹⁰¹ – principalmente il privilegio forale e il ‘potere di veto’ di alcune CC.AA. nel procedimento ‘aggravato’ di approvazione e/o riforma statutaria¹⁰² –, peraltro mai contenute, bensì “dejando abierta la posibilidad de que germinasse *ad libitum*”¹⁰³.

Il fattore più tendenzioso, in questo senso, sarebbe la sempre più crescente spinta verso una logica bilaterale – come avremo modo di vedere meglio in seguito – di contrattazione ed influenza verso lo Stato centrale. Fattore che, se letto insieme al dato e al fenomeno della già più volte citata *emulación territorial* – del quale la c.d. *segunda descentralización* sembra aumentarne il ritmo attraverso gli Statuti riformati – potrebbe senza dubbi portare ad “un Estado difícilmente gobernable, cuando no sencillamente ingobernable”¹⁰⁴.

La congiuntura attuale, effettivamente, spinge verso l’ingovernabilità, o, comunque, rende difficile la linearità di gestione della cosa pubblica in un Paese, la Spagna – ma, come essa, anche la maggior parte dei Paesi europei –, fortemente toccata da processi esogeni. Processi esogeni – le cui ricadute, però, sono principalmente interne – quali la globalizzazione e la crisi economica, che, per così dire, mettono ‘sotto scacco’ lo Stato-Nazione, fomentando le idee centrifughe dei

⁹⁹Così Pérez Royo J., “¿A qué tanto miedo a la descentralización?”, *El País*, 11 marzo 2006. Insiste l’Autore: “jamás en toda nuestra historia hemos ejercido los ciudadanos los derechos con la amplitud con la que hemos hecho durante estos años, y jamás se han prestado los servicios públicos con la eficacia con que lo han hecho en este periodo”.

¹⁰⁰Gil Calvo E., “La deriva autonómica”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 172/2007.

¹⁰¹Così Calvo E., “La deriva autonómica”, cit., p. 27.

¹⁰²Su quest’ultimo punto si veda Pérez Royo J., “El hecho diferencial”, *El País*, 17 giugno 2006.

¹⁰³Così Calvo E., “La deriva autonómica”, cit., p. 28.

¹⁰⁴Così Blanco Valdés R., “El largo viaje de España: De la invención del Estado al impulso hacia la confederación”, cit., p. 21.

territori indipendentisti, ‘arricchendole’, stavolta, anche delle ragioni economiche. Un’indipendentismo ‘dell’efficienza’, che si somma a quello ‘classico’ ‘emozionale’.

Parliamo di una Catalunya totalmente vessata dal debito pubblico, che non riesce più a far fronte ai servizi principali con – lo ricordavamo anteriormente – conseguenti tagli ai settori, soprattutto, di sanità ed educazione. Parliamo di una Catalunya – senza entrare troppo nel merito – che rivendica (e spera) in una ritrovata sovranità fiscale che la liberi da una “asfissia premeditata”¹⁰⁵ del sistema economico e fiscale nazionale, ma che, forse, non fa i conti – è il caso di dirlo – con le ricadute che una svolta indipendentista avrebbe sul proprio prodotto interno lordo (PIB), sulla conseguente esclusione dal mercato unico europeo e dall’Euro¹⁰⁶.

L’*escalation* dei sentimenti (nazionalisti) e delle vicissitudini (economiche) ha (s)mosso circa 1,5 milioni di catalani a scendere in strada l’11 settembre 2012, giorno della *Diada*, a manifestarsi a voce alta a favore di uno Stato sovrano proprio, sancendo, così, una delle tappe più sentite e febbrili di questa eccezionale fase di orgoglio catalano, un “historic crossroads”, il “must exciting and significant moment in many years”¹⁰⁷.

Della sentitissima manifestazione popolare se ne sono fatte prontamente eco anche le istituzioni, culminando nella *Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya*, approvata a larga maggioranza dal Parlamento catalano il 23 febbraio 2013 (Resolución 5/X)¹⁰⁸.

Già dalla fine degli anni ’80 in poi – in concomitanza con l’implosione del blocco sovietico e la conseguente nascita di nuovi stati – il *Parlament* ha approvato ben sette

¹⁰⁵Paluzie E., “Premeditated asphyxia”, in Castro L. (ed.), *What’s up with Catalonia?*, Barcelona, 2013, p. 23 (traduzione mia). Si legge nel testo: “Catalonia might appear to the external eye as a selfish region trying to avoid its duties toward poor regions in a time of distress. To a great majority of its population, the feeling is more similar to that of an exhausted cash-cow, tired of paying Swedish-level taxes in exchange for sub-par public services, and for being made a scapegoat for the debt crisis in Spain, to boot” (p. 24).

¹⁰⁶Cfr. De La Fuente A., Rodríguez Mora S., “Las cuentas de la lechera”, *El País*, 24 settembre 2012.

¹⁰⁷Così Mas i Gavarrò A., “Prologue: A new path for Catalonia”, in Castro L. (ed.), *What’s up with Catalonia?*, cit., p. 10. “There is a lot of excitement around building our country” (p.10), afferma il Presidente della Generalitat. Segue, “We have realized that in the same way that Spain went through its transition thirty years ago, it is now time for Catalonia to go through its own National transition [...] In concrete terms, national transition means giving the people a voice so that they can freely decide their own future. We want to center our national transition on the right to self-determination–based on sovereignty and democracy–wich we have to face with a peaceful spirit, with a solid majority, and at the same time, with abundant respect for the minority” (p.11).

¹⁰⁸Per un’analisi generale sui punti del documento cfr. Serra E., “El Derecho a decidir de Catalunya: el debate (político y jurídico) que inflama España”, *Civitas*, in corso di pubblicazione.

mozioni di proclamazione unilaterale del diritto all'autodeterminazione del popolo catalano, non sortendo, però, altri effetti se non quelli legati alla retorica dei testi.

La 'novità' della *Declaración* del 2013, tuttavia, risiede nella virata a favore del democratico *derecho a decidir* a discapito della tradizionale invocazione all'autodeterminazione – che, superfluo forse dirlo, non è contemplata dalla Costituzione spagnola come un diritto¹⁰⁹ – e, di conseguenza, il riconoscimento del popolo catalano come soggetto politico e giuridico sovrano in grado di pronunciarsi sul suo futuro politico, nel rispetto della legittimità democratica e della legalità. Tuttavia, nonostante “se utilizarán todos los marcos legales existentes para hacer efectivo el fortalecimiento y el ejercicio del derecho a decidir”, nel rispetto della legittimità democratica, l'enfasi, la retorica e – soprattutto – la logica di una tale proclamazione non riescono a celarne l'intenzione unilaterale.

Una 'pietra miliare', di questo si tratta, giacché la Risoluzione proclama la sovranità del popolo catalano, ma non disciplina l'esercizio di questa, né ne circoscrive l'oggetto. “Es tracta per tant, d'una declaració de sobirania, però no d'una declaració pròpiament sobiranista”¹¹⁰.

Per questo motivo il documento non ha effetti giuridici vincolanti, in quanto – come sottolinea la giurisprudenza costituzionale – atto parlamentare di impulso e direzione politica¹¹¹.

Com'era più che immaginabile, oltre che profusamente dichiarato, il Governo di Madrid ha sottoposto la questione al Tribunal Constitucional per 'capire' (retoricamente parlando) se il contenuto della *Declaración* è compatibile con la Costituzione spagnola, in particolar modo con l'art. 1.2 CE, che proclama il 'luogo' della sovranità nazionale nel popolo spagnolo, e con il principio di *indisoluble unidad* proclamato dall'art. 2 CE. In realtà, l'art. 161.2 CE dichiara che il Governo potrà impugnare dinnanzi al TC disposizioni e risoluzioni adottate dalle Comunità Autonome per produrne la sospensione anche se, come dicevamo pocanzi, la

¹⁰⁹“Hay derechos políticos colectivos como la autonomía o los derechos de los territorios forales. Pero el derecho a la autodeterminación no figura entre los enunciados en la Constitución. Lo malo, con todo, no es que en nuestro sistema constitucional no se reconozca la autodeterminación, sino que es lógico que así suceda, pues tal pretensión es contraria a las bases del edificio constitucional, o sea, la unidad de la nación y la atribución de la soberanía al pueblo español”. In questi termini Solozábal Echevarría J.J., “La autodeterminación y los derechos”, *El País*, 8 novembre 2012.

¹¹⁰Così Vintró J., “La Declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic”, in *Bloc de la Revista Catalana de Dret Públic*, 7 febbraio 2013, p. 1.

¹¹¹Cfr. STC 40/2003 (FJ 3).

Dichiarazione *de quo* non è né una disposizione né una risoluzione, bensì una manifestazione di volontà del Parlamento catalano senza nessun effetto giuridico.

Ancora una volta il Tribunale Costituzionale diventa ‘arbitro’ della ‘disputa’ tra Madrid e Barcellona e stavolta, la rinnovata componente conservatrice sembrerebbe alimentarne la competizione¹¹².

Nonostante l’insistenza del Parlament catalano il TC ha optato, all’unanimità, per mantenere la sospensione della *resolución*, ritenendo che questa “versa sobre una cuestión de gran relieve constitucional”¹¹³.

Il problema è controverso. Il documento del *Parlament* non fa riferimento a nessuno strumento in particolare, ma la via referendaria resta l’opzione più plausibile, sulla quale si sta ragionando approfonditamente, indicando il 2014 come la data indicata per la consulta popolare.

Il cammino non è facile. Sono ancora vicini gli echi della Sentenza 103/2008¹¹⁴ con la quale il TC dichiarò l’incostituzionalità della “Ley de la consultación”¹¹⁵ con la quale i Paesi Baschi volevano mettere le basi per una “nueva relación” – si legge nell’esposizione dei motivi della legge – con lo Stato spagnolo.

La Corte si espresse, in quell’occasione, sui vizi competenziali¹¹⁶ – gli stessi che si cerca di ‘aggirare’ nel processo catalano – della legge basca, su quelli procedurali¹¹⁷ e, chiaramente, sulle ‘ambizioni’ di sovranità – “cuestión que afecta al orden constituido y también al fundamento mismo del orden constitucional”¹¹⁸ –, in relazione alle quali la giurisprudenza altro non fa se non stabilire (ribadire) i limiti invalicabili dei già richiamati artt. 1.2, 2 e 168 CE¹¹⁹.

¹¹²Cfr. Serra E., “Afilación política e imparcialidad en el Tribunal Constitucional español. El ‘miedo’ de Cataluña”, in *Civitas Europa*, in corso di pubblicazione.

¹¹³Auto TC 156/2013

¹¹⁴Sentenza derivante dal ricorso n. 57/2008 promosso dalla Presidenza del Governo spagnolo.

¹¹⁵Ley Vasca 9/2008, del 27 giugno, *de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política*.

¹¹⁶La STC 103/2008 ribadisce la competenza (esclusivamente) statale di “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referendum” (art. 149.1.32 CE) e quella del Re per convocarle, “mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados” (art. 92.2 CE).

¹¹⁷Infrazione dell’art. 119 del Regolamento del Parlamento Basco.

¹¹⁸Così la STC 103/2008.

¹¹⁹Sul tema cfr. Russo A.M., “Il *Tribunal Constitucional* spagnolo e la “distinct society” basca: la STC 103/2008 segna un punto d’arresto nella ‘hoja de ruta soberanista’”, in *Civitas Europa*, 2009.

In questo senso è interessante richiamare, anche se per sommi capi, la pronuncia della Corte Costituzionale italiana (Sent. n. 365/2007) in relazione alla Legge della Regione Sardegna, n. 7/2006,

Soluzioni alternative? In teoria sì, in pratica diremmo di no.

Le alternative ‘legali’ sarebbero due: una risiede nell’art. 92 della Costituzione spagnola, che disciplina il referendum consultivo di *tutti* i cittadini per “las decisiones políticas de especial trascendencia”; l’altra nella legge catalana 4/2010 di consultazione popolare. Entrambi sono strumenti di valenza meramente consultiva, dai quali non possono derivare effetti giuridici vincolanti, ma, soprattutto in relazione all’art. 92 CE, si tratterebbe di una “frode costituzionale”¹²⁰, perché finirebbe per risultare, invece, ‘pesantemente’ vincolante – anche se solo politicamente –; “No sería una consulta para la soberanía, sino un referéndum de soberanía, radicalmente prohibido [...] rientra no se reforme la Constitución”¹²¹.

Non si tralasci, inoltre, il fatto che il ruolo di impulso richiesto allo Stato spagnolo in entrambi i meccanismi referendari ne fa – almeno in relazione alla situazione politica attuale, che vede nel Governo centrale il principale ‘nemico’ della ‘centrifuga’ catalana – delle opzioni attualmente impercorribili.

La consulta di cui all’art. 92 CE potrebbe, forse, in qualche modo, essere attivata come ‘termometro’ per misurare la ‘febbre’ catalanista prima di avviare un vero e proprio processo di riforma costituzionale, anche se restano fermi due punti non aggirabili, e cioè il coinvolgimento di tutti i cittadini spagnoli e la non contemplazione del caso di secessione¹²². Sarebbe, inoltre, un modo per garantire il principio democratico, anche perché, “no se vulnera la Constitución por decir que algo es diferente a como lo recoge el texto constitucional [...] Lo inconstitucional sería

rubricata “Istituzione, attribuzione e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”. Il Giudice delle leggi italiano, in relazione alla dichiarazione di sovranità del popolo sardo (art. 1.1) ha affermato che “diverrebbe una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l’assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale”. Inoltre, “attraverso l’utilizzazione del termine “sovranità”, ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti dello Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità”. Sul tema cfr.: Passarelli G., “I concetti di sovranità e di autonomia nella forma di Stato regionale”, in Gambino S. (coord.), *Regionalismi e Statuti*, cit.; Caretti P., “La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007”, in *Le Regioni*, n. 1/2008.

¹²⁰Così Solozábal Echevarría J.J., “La autodeterminación y los derechos”, cit. (traduzione mia).

¹²¹Così Solozábal Echevarría J.J., “La autodeterminación y los derechos”, cit. Si veda, inoltre, Aguado Renedo C., “Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional”, in *Teoría y realidad Constitucional*, n. 28/2011.

¹²²Cfr. Vintró J., “Legalidad y consulta soberanista en Cataluña”, in *Institut de Dret Públic*, ottobre, 2012; Rubio Llorente F., “Un referéndum para Cataluña”, *El País*, 8 ottobre 2012.

convocar un referéndum de secesión por el Gobierno catalán sin autorización del Estado”¹²³.

Bisognerebbe lavorare all’instaurazione o al ripristino del consenso politico, in grado di arbitrare e negoziare sulle espressioni di volontà popolare, fonte della legittimità democratica e fondamento dello stato di diritto, nonché della legalità internazionale – nella quale, se e quando sarà, dovrà svolgersi il ‘cammino’ verso lo Stato catalano –¹²⁴.

L’esempio è quello del Quebec¹²⁵ e del processo ‘mediato’, in virtù di un’importante sentenza della Corte suprema canadese¹²⁶ in merito ad una inammissibile eventualità di secessione unilaterale. La ragione principale adottata dalla Corte – oltre all’inapplicabilità del principio di autodeterminazione dei popoli, relativo a questioni di dominio coloniale¹²⁷ – fu l’imprescindibilità di un processo negoziato che promuova il dialogo sui legittimi progetti di modifica costituzionale¹²⁸. Esempio seguito, qualche anno dopo, anche dal Montenegro.

¹²³Così Vírjala Foruira E., “La impugnación de la declaración de soberanía”, *El diario vasco*, 6 marzo 2013.

¹²⁴Cfr. Pons Rafols X., “Legalidad internacional y derecho a decidir”, in *Bloc de la Revista Catalana de Dret Públic*, 18 febbraio 2013. “Si la iniciativa se mantiene, es deber del Gobierno contribuir a la búsqueda de vías que permitan llevarla a cabo de manera menos traumática para todos; sin violar la Constitución, pero sin negar tampoco la posibilidad de reformarla si es necesario hacerlo”. Così Rubio Llorente F., “Un referéndum para Cataluña”, cit.

¹²⁵Per una puntuale ricostruzione sulla questione del federalismo canadese e del Quebec cfr. Baldassarri E., *Canada e Québec*, Roma, 2009, nonché il numero monografico dedicato a “Il federalismo canadese”, *Amministrare*, n. 1-2/2002 e Rolla G. (cur.), *L’apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell’ordinamento costituzionale canadese*, Milano, 2008.

¹²⁶*Re: Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998]2 R.C.S. 217.

La Corte suprema veniva adita dal Governo federale, in seguito al referendum del 1995 sulla ‘distinct society’, in relazione a tre quesiti fondamentali: in primo luogo ci si chiedeva se le istituzioni del Quebec, in virtù della Costituzione canadese, potessero procedere unilateralmente alla secessione; in secondo luogo si questionava se, in relazione con il diritto internazionale, esistesse un diritto all’autodeterminazione che possa far da ‘guida’ alle istituzioni del Quebec in un processo di indipendenza; per ultimo si rimetteva alla Corte la decisione se dovesse prevalere il diritto interno o quello internazionale in caso di conflitto. Cfr. Passaniti G., “Il Quebec è una “nazione”: un passo verso la “riconciliazione” o la secessione?”, in *federalismi.it*, n. 2/2007.

¹²⁷Si vedano gli artt. 1.2 e 55 della Carta delle Nazioni Unite. Si veda, inoltre, la Risoluzione 1514-XV dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite relativa alla “Indipendenza delle popolazioni coloniali”, 1960.

¹²⁸Si veda Groppi T., *Canada*, Bologna, 2006. La Corte Suprema, una volta terminato di interpretare il quadro costituzionale, è come se, in qualche modo ‘passasse il testimone’ alle forze politiche in modo da determinare chiare maggioranze in risposta ad un’altrettanto chiara questione, gettando così le basi per il contesto nel quale possa svolgersi un futuro referendum. È in quest’ottica che nel 2000 viene approvata la legge “Clarity act (Bill C-20)”, con la quale si suggerisce di formulare il quesito referendario come una sorta di aut-aut. In realtà, “si tratta di un’opzione volta a rendere estremamente difficoltoso ogni tentativo del Quebec di portare a compimento la volontà secessionista della provincia. I sondaggi, infatti, mostrano come la gran parte dell’elettorato non desideri scegliere se essere *Québécois d’abort* o *Canadiens d’abort*, non fosse altro per i legami storici, culturali e politici con il resto del Canada e per le lealtà verso la costituzione e

L'esempio – meglio ancora – potrebbe (dovrebbe) essere quello della Scozia che, finalmente, ha annunciato la celebrazione del referendum di indipendenza per marzo 2014, con un quesito semplice e diretto sulla volontà, o meno, di separazione dal Regno (forse non più) Unito.

La principale differenza con il processo catalano sembra essere la 'disponibilità' del Governo britannico nei confronti di una scelta consapevole, ma che deve essere la scelta dei cittadini, e non dei partiti politici, né dell'Assemblea parlamentare, puntando su una diffusa, leale e neutrale campagna informativa da parte dei due governi e preparando i tempi e i modi di un'eventuale transizione. Certo, l'indipendenza suppone dei costi, e, almeno al principio, delle profonde ricadute sulla popolazione, tanto in Scozia quanto in Cataluña; "si se quieren separar de un Estado (Reino Unido, España) no pueden aferrarse a los derechos del Estado o a los que la población tenía dentro del Estado del que se desgaja. No se les expulsa, se van por propia decisión..."¹²⁹. Senza contare il 'discollocamento' di un 'nuovo' Stato in un contesto europeo, che presupporrebbe non solo la modifica dei Trattati, quanto, più che altro, l'unanimità – e le conseguenze politiche che ne derivano – nell'accettazione.

Ad ogni modo, per concludere, in Spagna il momento è sicuramente delicato. La crisi economica e quella della politica – delegittimata da una cittadinanza sempre più vessata e una classe politica per alcuni bandi amorfa, per altri corrotta – non fanno che complicare, ma, allo stesso tempo, alimentare la spinta centrifuga di Barcellona.

I nazionalisti chiedono uno Stato, ma lo Stato ormai è 'nudo', spogliato della crisi, dalle forze (nel senso fisico del termine. Magari politico!) dell'Unione europea e dalle sue rigide politiche atrofizzanti.

Nel caso catalano, fra l'altro, manca il disegno di un chiaro modello politico da perseguire, ancora troppo retorico, vago; ancora, forse, troppo incagliato in quella 'famelica', autoreferenziale e autoreferenziata logica politica che continua a difendere una sorta di "independentismo seudorreligioso, según el cual cualquier dificultad que

le istituzioni canadesi" (p. 46). Cfr., inoltre, Loprieno D., "Origini e conseguenze del *Renvoi* relativo alla secessione del Quebec", in *Amministrare*, n. 1-2/2002.

¹²⁹Così Mangas A., "Los efectos del derecho a decidir", in *Iustel. Diario del Derecho*, 20 febbraio 2013. Sul tema dell'indipendenza scozzese cfr. Dorrego De Carlos A., "El referéndum sobre la independencia de Escocia", in *Cuadernos de pensamiento político*, aprile-giugno/2012.

puddera plantearse quedar superada con la secesión, convertida en una pcima mgica para salir de la crisis y acabar con nuestros pesares”¹³⁰.

L’enfasi, forse, dovrebbe ragionare con il realismo. E la realt in Spagna, in questa congiuntura mette dinnanzi ad una scelta: la negoziazione, il dialogo o lo scontro.

Entrambe le parti, tanto Barcellona quanto Madrid, sembrerebbero protendere per la seconda opzione. Gli interrogativi sono tanti e, forse, col tempo aumenteranno. E l’atteggiamento delle istituzioni non sembra facilitare le cose: ad un interessato aizzamento catalano fa eco un appassionato accanimento delle forze ‘popolari’ – popolari nel nome, ma non nelle scelte – del centro al quale, tuttavia, non fanno seguito delle (convinte e convincenti) argomentazioni¹³¹.

Chiudendo, il ‘*sovereignising process*’ catalano resta una questione (ancora) aperta, la quale, probabilmente, si estender anche ad altri territori come quello basco innanzi tutto – si tenga sempre presente il fenomeno della *emulación territorial* –.

L’auspicio  il ‘nord’ del principio democratico e del suo rispetto.

 vero che in un sistema democratico non dovrebbero verificarsi negazioni a priori, ma  altrettanto vero che si necessita la dovuta ponderazione ed il dovuto rispetto nei confronti di principi, costituzionalmente custoditi e garantiti, che hanno, in un modo o nell’altro, permesso la continuata e sentita convivenza di un popolo nello spazio di una Nazione.

La ‘malizia’ di un processo referendario di indipendenza non dovrebbe, allo stesso tempo, precludere l’impegno della politica e della dottrina nel cercare soluzioni alternative di integrazione per le domande centrifughe e asimmetriche provenienti da alcuni territori. Forse  finalmente giunto il momento di chiamare le cose con il nome che gli  dovuto e procedere verso un’importante riforma in senso federale della Costituzione spagnola¹³².

Con la pronuncia del Tribunal Constitucional sullo statuto catalano risulta definitivamente chiaro – per i pochi, pochissimi, che ancora non se ne fossero resi conto – che l’*Estado autnomico*, sostanza ‘informe’ al principio, si  modellato

¹³⁰Cos Cruz M., “Independencia: para qu, exactamente?”, *El País*, 6 ottobre 2012.

¹³¹Cfr. De Carreras Serra F., “No basta con decir no”, *La Vanguardia*, 13 marzo 2013.

¹³²“Hoy es más necesario que nunca reconstruir este modelo con la suficiente legitimidad y coherencia entre sus elementos y en el que todos los territorios y la mayoría social de cada uno de ellos puedan sentirse cómodos, respetando el rico pluralismo de España y la igualdad en las condiciones de vida de todos los españoles”. In questi termini Cmara Villar G., “Presentación del documento “Por una reforma federal del Estado autnomico”, in *Bloc de la Revista Catalana de Dret Públic*, 31 gennaio 2013.

all'interno dello spazio marcato dalla Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale; ma quello 'spazio' ormai si è esaurito. L'evoluzione necessita del cambiamento, ed il cambiamento – se ciò che si pretende è mantenere la Spagna unita – è la riforma costituzionale¹³³.

Il modello territoriale, lo abbiamo già detto, ha funzionato e bene, ma in quasi quarant'anni gli elementi costitutivi non sono più gli stessi, ed il momento né è la prova. Sarebbe il caso di 'chiudere' finalmente il modello e ribadire, così, che “la estructura del Estado debe estar en la Constitución y no en los Estatutos de Autonomía con base en la Constitución”¹³⁴.

Bisognerebbe incidere nell'organizzazione delle competenze, della c.d. *financiación*, ma soprattutto del Senato – che finalmente acquisirebbe un effettivo status di Camera di rappresentanza territoriale, a dispetto degli umori nazionalisti –, nonché sul modello di cooperazione interistituzionale, lubrificante necessario in un sistema composto (e controverso) come quello spagnolo.

Ad ogni modo, la direzione è quella verso un federalismo plurinazionale per poi continuare verso un federalismo sociale e cooperativo, che poggi su una solida legittimità federale, la cui mancanza, in questo momento, mette in pericolo, facendolo vacillare, tutto il sistema¹³⁵. In altre parole, l'eventuale, ma auspicabile, riforma “ha de recoger los frutos del actual sistema autonómico y sobre todo contribuir a implantar (o consolidar) una cultura federal basada en la necesidad de dialogar y cooperar sinceramente para resolver los problemas, incluso los más graves”¹³⁶.

¹³³Cfr. Tornos J., “La reforma del Estado Autonómico. Propuestas para un debate”, in *Institut de Dret Públic*, luglio 2012.

¹³⁴Così Càmara Villar G. (dir.), *Por una reforma federal del Estado autonómico*, Sevilla, 2013, p. 24. Si tratta di un documento redatto da un 'Grupo de Reflexión' composto principalmente da docenti di diritto costituzionale di vari atenei andalusi e coordinato dal prof. Càmara Villar, creato dal Segretario Generale del PSOE andaluso (nonché Presidente della Junta de Andalucía) per analizzare le necessità di chiarimento e riforma del modello di organizzazione territoriale in Spagna.

¹³⁵Cfr. Càmara Villar G. (dir.), *Por una reforma federal del Estado autonómico*, cit. “Hay que reconocer que no hay argumentos concluyentes a favor de que Estado y nación necesariamente se superpongan como realidades con un mismo perímetro. La misma complejidad de la sociedad actual prepara el terreno para pensar la realidad de un Estado que albergue en su seno naciones distintas, lo cual ha de ser, además, la traducción jurídico-política de la realidad de una España plurar de la que decimos que es una “nación de naciones”. La pluralidad nacional, reconocida como tal, ha de ser la malla sobre la cual se rediseñe el armazón institucional de un Estado asentado sobre un pacto ciudadano con voluntad de perdurar desde lo que supone la lealtad constitucional que todo federalismo implica” (p. 26-27).

¹³⁶Così De Miguel Bárcena J., “Cinco propuestas para la reforma federal del Estado”, in *Bloc de la Revista Catalana de Dret Públic*, 21 febbraio 2013.

Capitolo VI

Relaciones Intergubernamentales. La (pre)disposizione verticale della cooperazione.

1. Modelli e contesti di relazione tra livelli di potere. Una breve introduzione. – 2. *Relaciones Intergubernamentales e Estado Autonómico* – 3. Il *Principio de Cooperación* nell'ordinamento territoriale spagnolo: tra Costituzione 'silente' e giurisprudenza 'costituente'. – 3.1. *Lealtad Constitucional e Coordinación*: in equilibrio tra unità e autonomia. – 4. Lo sviluppo normativo della cooperazione: limiti e prospettive. – 5. I principali strumenti di cooperazione – 5.1. *Convenios verticales de colaboración* – 5.2. *Conferencias Sectoriales* – 5.3. La *Conferencia de Presidentes* – 6. La bilateralità. Una costante 'rinvigorita'.

1. Modelli e contesti di relazione tra livelli di potere. Una breve introduzione.

Il 'viaggio' che abbiamo fin qui condotto ci ha portato a percorrere le 'curve' della 'spirale' *autonómica*. Ne abbiamo esplorato le tappe principali, i principali meccanismi e le principali questioni oggi (e sempre) dibattute, in 'equilibrio' tra norme, giurisprudenza e politica.

In qualche modo ne abbiamo conosciuto, diremmo, i criteri fondamentali: le questioni dominanti, le attitudini e le tecniche¹. Criteri che ci permettono, adesso sì, di poter compiere il seguente passo analitico, e, cioè, ci offrono gli strumenti per ragionare sulle relazioni, gli scambi e gli 'approcci' tra i vari livelli di governo; ci permettono, in poche parole, di poter aprire il controverso, ma 'illuminante', capitolo delle *Relaciones Intergubernamentales*.

Le Relazioni Intergovernative (RIGs) – l'ampio raggio del tema ce ne consente in questa sede un'analisi estremamente selettiva – costituiscono una dimensione importantissima nei processi di decentramento e una prospettiva imprescindibile nel loro studio.

Giacché in un sistema composto, per definizione costituzionale, si intende che ciascun livello di governo possiede ed esercita dei 'blocchi' competenziali esclusivi ed escludenti, le relazioni, le interazioni, tra questi diversi livelli diventano garanzia

¹Questi, appunto, i tre criteri fondamentali che, secondo Deil Wright – tra i più autorevoli studiosi di RIGs – dai quali bisogna imprescindibilmente partire per esplorare le fasi di sviluppo delle relazioni intergovernative all'interno di un ordinamento. Interrogarsi, cioè, su quali siano le principali questioni dibattute nella scena politica, quali gli atteggiamenti e le attitudini dei partecipanti, nonché quali siano gli strumenti e le tecniche utilizzati per raggiungere gli obiettivi prefissati. Cfr. Wright D.S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, 1988.

istituzionale: un ‘balsamo’ che permette alle unità di ‘muoversi’ nell’unità del sistema tutto. Si dà, in questo modo, coerenza e congruenza ad un sistema ‘multilivello’ – federale o, comunque, composto –, necessitante di strumenti di compatibilità e raccordo per il perseguimento di obiettivi comuni.

Benché sia un’interpretazione ritenuta erronea quella per la quale le Relazioni Intergovernative rappresentino un fenomeno esclusivo dei sistemi federali – ‘classicamente’ intesi –, la ‘duttilità’ che, come abbiamo visto, permette di declinare il concetto di federalismo in tanti *federalismi*, ci consente di ampliare il raggio di osservazione anche ad ordinamenti unitari, regionali, comunque decentrati².

Tradizionalmente, quando si parla di RIGs il riferimento è sempre al federalismo nordamericano, in quanto sistema federale per eccellenza, contesto ideale per l’ancoraggio concettuale di relazioni – funzionali, amministrative, finanziarie – tra distinti livelli di governo³.

Le ‘fasi’⁴ attraverso le quali il sistema nordamericano – questa “unione permanente”⁵ (si noti il senso di continuità del *foedus* che l’espressione trasmette) – si è evoluto permettono una schematizzazione lineare delle tappe e, quindi, delle diverse forme di interazione intergovernativa contestualizzandole nel sistema federale, il quale, volta per volta, si arricchisce e connota di un aggettivo che dà la misura e la prospettiva della cinetica delle relazioni di potere tra i poteri.

²Contrariamente alla rivendicazione di esclusività delle RIGs per i (classici) sistemi federali (Cfr. Elazar D., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987), altri studiosi mettono in evidenza che la ‘duttilità’ dell’idea federale, plasmabile in più forme e declinabile in forme intermedie alla forma di Stato unitario e federale fa sì che di relazioni intergovernative si possa parlare anche in altri sistemi. In questo senso cfr. Ostrom V., “Multiorganizational arrangements in the governance of unitary and federal systems”, in Hanf K., Toonen T. (eds.), *Policy implementation in federal and unitary system*, Dordrecht, 1985; Agranoff R., “Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales”, in Bañón R., Carrillo E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, 1997; Id., “Managing intergovernmental Processes”, in Perry J.L. (ed.), *Handbook of Public Administration*, San Francisco, 1989.

³Cfr. López Aranguren E., *El federalismo americano: Las relaciones entre poderes e los Estados Unidos*, Madrid, 1987.

⁴Molti tra i più autorevoli e ‘classici’ studiosi del federalismo nordamericano hanno proceduto ad una sistematizzazione per fasi, con date e descrizioni identificative per ciascuna. Cfr. Wright D.S., *Understanding Intergovernmental Relations*, cit; Elazar D., “Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects”, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, n. 509/1990; Shannon J., “The Deregulation of the American Federal System, 1789-1989”, in Swartz T.R., Peck J. (Eds.), *The Changing Face of Fiscal Federalism*, New York, 1990; Walker D., *The Rebirth of Federalism*, Chatham, 1995.

⁵Così Wright D.S., “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el Gobierno nacional, estatal y local”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 6/1979, p.6 (traduzione mia).

In questo senso, dunque, il c.d. *dual federalism* della prima ‘fase’ – che va, fondamentalmente dalla Costituzione del 1787 agli anni ’30 del XX secolo – ha offerto uno spazio di osservazione privilegiato⁶. Ancorato nei contenuti delle idee ‘propagandistiche’ di Madison e Hamilton⁷, si strutturava attorno a due livelli di potere, quello federale e quello statale, nell’ambito dell’Unione, prodotto voluto da entità distinte che, tuttavia, mantengono la loro sovranità⁸.

La nettezza con cui funzioni e competenze vengono definite e separate per ciascun livello fa del sistema ‘duale’ un sistema ‘semplice’⁹, ma assolutamente rigido e racchiuso nella tensione tra i due ambiti di sovranità. Tensione che si trasmette nei ‘contatti’ tra i due livelli che, seppur in dimensioni e ritmi fortemente limitati, si caratterizzano per la scarsissima – comunque esistente – cooperazione – strumento più che fine in sé per l’implementazione delle politiche nazionali –¹⁰, per la diffidenza reciproca, nonché esclusione politica¹¹. In sostanza, “compartimentos estancos”¹² caratterizzati da “sospecha, hostilidad y antagonismo”¹³, con un conseguente alto livello di conflittualità dinnanzi alla *Supreme Court*¹⁴.

Un siffatto sistema non poteva non ingessarsi nella sua ‘semplice rigidità’ in un contesto che, nel frattempo, stava cambiando, esigendo un ruolo più dinamico ed interventzionista della pubblica amministrazione. Ci troviamo negli anni del *New Deal*, epoca in cui la necessità di garantire uniformi condizioni di vita fece del federalismo

⁶Tra i principali riferimenti accademici cfr. Corwin E.S., “The Passing of Dual Federalism”, in McCloskey R.G. (ed.), *Essays in Constitutional Law*, New York, 1957, il quale delineò quattro postulati essenziali ed identificativi del federalismo duale: in primo luogo il fatto che il Governo centrale sia un governo con poteri espressamente enunciati e specificati; in seguito che gli obiettivi di cui il Governo centrale può farsi promotore in accordo con i precetti costituzionali sono pochi; inoltre, che nell’ambito dei rispettivi ‘spazi’ di potere, il Governo centrale e quello regionale sono sovrani, dunque, uguali; infine, la relazione tra i due poteri è una relazione di tensione più che di collaborazione.

⁷Cfr. Madison J., Hamilton A. Jay J., *El Federalista*, Madrid, 1994.

⁸Cfr. Anderson W., *The Nation and the States, rivals or partners?*, Minneapolis, 1955.

⁹Si fa, qui, riferimento alla linearità intellettuale del modello duale in un sistema fortemente intricato, come quello delle RIGs. In questo senso Cfr., Fritschler A.L., Morley S., “Intergovernmental Relations and Contemporary Political Science: Developing an Integrative Typology”, in *Publius. The Journal of Federalism*, n. 1/1972.

¹⁰Cfr. Agranoff R., “Federalist No. 44: What Is The Role of Intergovernmental Relations in Federalism?”, in *Public Administration Review*, Dicembre 2011.

¹¹Cfr. Wheare K., *Federalism*, New York, 1953 e H. Belz, W. Harbison, A.H. Kelly, *The American Constitution: Its Origins and Development*, New York, 1963.

¹²Così Álvarez Conde E., *El régimen político español*, Madrid, 1983, p. 502.

¹³Così López Aranguren E., *Relaciones Intergubernamentales en los Estados autonómico y federal. Estudio sobre los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*, Oñati, 2002, p.11.

¹⁴ Cfr. López Aranguren E., *Relaciones Intergubernamentales en los Estados autonómico y federal. Estudio sobre los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*, cit.

cooperativo¹⁵ “una noción que contiene la idea de que la relación entre poderes es una relación en constante cambio, en respuesta a la actuación de fuerzas sociales, económicas, políticas o culturales”¹⁶, evidenziandone, così, le sue virtù dinamiche.

In una struttura in cui risultino ben determinati i livelli di governo, il federalismo cooperativo si manifesta attraverso programmi specifici di interazione, tecniche amministrative di collaborazione e, soprattutto, negoziazione. Un sistema, insomma, in cui l’interconnessione – seppur con alcuni immaginabili margini di conflitto – si presenta sotto il segno non della rivalità, bensì della mutua assistenza tra livelli di governo e rispettivi funzionari, in un contesto di condivisione di potere dato dalla condivisione di funzioni, compiti e, quindi, responsabilità¹⁷.

In conclusione, e per ricondurci alla celebre esemplificazione di Godzins, da una ‘torta a strati’ (*layer cake*), in cui gli ingredienti/livelli di governo erano perfettamente separati gli uni dagli altri, con impercettibili punti di contatto, verticali e, soprattutto, conflittuali, si è passati ad una ‘torva variegata’ (*marble cake*), in cui gli ‘ingredienti’ sono perfettamente e caledoscopicamente amalgamati, segno che competenze e funzioni si spalmano in un contesto osmotico di condivisione e collaborazione¹⁸.

Tuttavia, la cooperazione, per il suo carattere dinamico, è un processo empirico¹⁹, che, nel caso nordamericano, ha messo in luce la ‘rivoluzione silenziosa’²⁰ dell’ascesa del governo federale e del suo potere, anche in base alla ‘generosità’ fiscale di questo nei confronti dei livelli statali e locali, principalmente volta alla promozione degli

¹⁵Tra le principali opere sul federalismo cooperativo cfr.: Grodzins M., *The American System. A New View of Government in the United States*, Chicago, 1966; Elazar D., “Cooperative Federalism”, in Kenyon D.A., Kinkaid J. (eds.), *Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, 1991; Schneider H.P., “El Estado federal cooperativo”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 12/1979; Clark J.P., *The rise of a new federalism: Federal-State Cooperation in the United States*, New York, 1938

¹⁶Così López-Aranguren E., “Modelos de relaciones entre poderes”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 104/1999, p.17.

¹⁷Cfr. Elazar D., “Cooperative Federalism”, cit.

¹⁸Cfr. Grodzins M., *The American System. A New View of Government in the United States*, cit.

¹⁹In questo senso Greywe-Leymarie C., *Le fédéralisme ccoopératif en la République Fédérale d’Allemagne*, Paris, 1981.

²⁰Si veda Zimmerman J.F., *Federal Preemption. The Silent Revolution*, Ames, 1991, nonché Epstein R.A., Greve M.S. (eds.), *Federal Preemption: States’ Powers, National Interests*, Washington, 2007.

In questo senso si è parlato di *permissive federalism* o *centralized federalism*. Cfr., rispettivamente, Regan M., Sanzone J.G., *The New Federalism*, New York, 1981; Riker W.H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964.

obiettivi della politica nazionale²¹. È così che il sistema cooperativo acquisisce la connotazione, percepibile in maniera continuata nel trascorrere del tempo, di *coercive federalism*, per cui le principali pratiche politiche, fiscali, regolatorie o giudiziali comportano l'imposizione delle posizioni del livello di governo superiore su quello sub-ordinato con un conseguente depotenziamento di quest'ultimo²². Senza, però, mai perdere l'identificativa nota di pragmatismo che da sempre connota il federalismo nordamericano²³.

Oltre ai due sistemi 'speculari' – quello 'duale' e quello 'cooperativo' – esiste un'altra prospettiva di analisi delle relazioni tra livelli di potere, che è quella del federalismo 'competitivo'; fenomeno del quale si inizia a parlare negli Stati Uniti dalla seconda metà degli anni '80, quando la drastica riduzione dei c.d. *federal grants* attivò un meccanismo di rivalità e conflitto tra Stati federati e poteri locali, inizialmente individuato come *fend-for-yourself federalism*²⁴.

Un federalismo competitivo implica – applicando alla realtà delle RIGs il principio competitivo, e il c.d. *vote with one's feet*²⁵ – che ciascun livello di governo eserciti le

²¹Cfr. Kincaid J., "Del federalismo dual al federalismo coercitivo en las relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos de América", in Agranoff R., Bañon R., *El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, 1998.

²² Si veda Kincaid J., "Contemporary U.S. Federalism: Coercive change with cooperative continuity", in *REAF*, n. 6 /2008. Secondo l'Autore, il *New Deal* mise in evidenza la debole abilità dei governi statali e locali di far fronte ai problemi di una società ormai urbana e industrializzata, assicurando giustizia per le distinte minoranze che componevano la popolazione. In questo modo "Americans began to view the federal government as an engine for social change and personal benefits" (p. 20). L'Autore, inoltre, ricostruisce le principali tappe attraverso le quali il *coercive federalism* si è plasmato; in estrema sintesi potremmo così illustrarle: "contemporary coercive federalism reflects a historical culmination of forces set in motion at the founding of the United States. One such force was the purposes for establishing the federal union as articulated by Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay in *The Federalist Papers*, namely, the protection of liberty for individuals and the construction of a great commercial republic. Fulfilling these purposes ultimately required increased assertions of federal power over the powers of the states and their local governments. A second force was set in motion by the existence of slavery at the time the U.S. was founded. This produced two tremendous upheavals in U.S. federal development—a military civil war from 1861-65 and a political-legal civil war from 1954-65—both of which generated federal coercion of state and local governments on behalf of black Americans. In addition, the first Earth Day demonstrations in April 1970 symbolized the emergence of new forces and issues, such as environmentalism, that were not contemplated by the founders but which generated public demands for action by the federal government" (p. 24). Dello stesso Autore si veda, inoltre, "From Cooperative to Coercive Federalism", in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 509/1990 e "From Cooperations to Coercion in American Federalism: Housing, Fragmentation, and Preemption", in *Journal of Law and Politics*, n. 9 /1993.

²³²³ Il concetto di *pragmatic federalism* si attribuisce per primi a Glendening P., Reeves M., *Pragmatic Federalism. An Intergovernmental View of American Government*, Pacific Palisades, 1984.

²⁴ Si veda Shannon J., "The Return of Fend-for-Yourself Federalism: The Regan Mark", in A.C.I.R., *Readings in Federalism. Perspectives on a Decade of Change*, Washington, 1989; Id., "Competitive Federalism-Three Driving Forces", in *Intergovernmental Perspective*, n. 15/1989.

²⁵ Si veda Tiebout C.M., "A Pure Theory of Local Expenditures", in *The Journal of Political Economy*, n. 64/1956. In questo fortunato articolo si sottolinea la relazione di causalità che intercorre tra

competenze che la costituzione gli attribuisce in maniera autonoma rispetto agli altri poteri territoriali. In questo modo le politiche che un ente sub-statale sviluppa non coincidono per forza con quelle degli altri, anzi, possono essere formulate proprio per stabilire un contesto differenziato che dia modo a cittadini e imprese di poter scegliere dove, in quale comunità politica sia più ‘conveniente’ fissare la propria residenza, a seconda delle proprie opportunità e preferenze²⁶. Esattamente come succede in un’economia di mercato: il cittadino, consumatore ed elettore, esercita il suo diritto di voto in relazione causale ad una percezione soggettiva della *public choice*.

Si tratta, indubbiamente, di un sistema che previene il ‘monopolio’ del potere nel governo centrale, e, allo stesso tempo, ne stimola la sensibilità verso necessità, richieste e preferenze provenienti dal basso, dai cittadini²⁷. Un’offerta, insomma, che si adatta alla domanda.

Questi, dunque – seppur in maniera certamente meritevole di ulteriori approfondimenti – i principali ‘macro-modelli’ di relazioni tra livelli e centri di potere, ‘cornici’ in cui si formano e prendono vita le Relazioni Intergovernative: vera e propria “«dimensión oculta» del gobierno”, che “evitan subrayar en exceso las relaciones a nivel nacional-estatal, van más allá del legalismo, no presuponen relaciones jerárquicas, incorporan una extensa gama de intereses relacionados con la política y constituyen un concepto más neutral que el término a menudo politizado de federalismo”²⁸.

Dando parole al concetto, trattasi di “un importante contingente di attività o interazioni che hanno luogo tra unità di governo di ogni tipo e livello territoriale d’azione”²⁹; teorizzazione sorta nel contesto federale statunitense, come abbiamo

l’offerta di beni e servizi pubblici da parte di una comunità locale e le scelte di mobilità del cittadino/utente. Scrive l’Autore: “Just as the consumer may be visualized as walking to a private market placet o buy his goods, the prices of which are set, we place him in the position of walking to a communitu where the prices (taxes) of community services are set. Both trips take the consumer to market. There is no way in which the consumer can avoid revealing his preferences in a spatial economy. Spatial mobility provides the local public-gods counterpart to the private market’s shopping trip” (p. 422).

²⁶Cfr. Corona J.F., Alonso L.M., Puy P., *Hacia un Federalismo Competitivo*, Madrid, 1998.

²⁷Cfr. Dye T.R., *American Federalism. Competition Among Governments*, Lexington, 1990; Kenyon D., Kincaid J. (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, 1991.

²⁸Così Wright D.S., “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el Gobierno nacional, estatal y local”, cit., p. 27.

²⁹Così Anderson W., *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, 1960, p. 3 (traduzione mia).

visto, ma indiscutibilmente adattabile, perché riscontrabile, in qualsiasi altro contesto nazionale composto. Perché parlando di RIGs, in effetti, si scardina il concetto statico di rigida separazione a favore, invece, del valore dell'interdipendenza. In una prospettiva, quindi, in cui si supera la tradizionale concezione unitarista dello Stato – non più ‘autarchico monolite’ –, a favore di un'apertura verso un contesto più articolato, in cui “hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio”³⁰, “el discurso tradicional sobre la jerarquía entre niveles de gobierno constituye una simplificación abusiva de la realidad”³¹.

L'interdipendenza tra soggetti diversi ed eterogenei rappresenta il propulsore imprescindibile di un sistema di *networking* chiamato ad agire in un contesto cangiante, in cui la garanzia del benessere sociale e l'apertura verso sistemi sovranazionali ha di fatto progressivamente destituito una rigida separazione tra la sfera nazionale e quella regionale o locale per implementare la condivisione di responsabilità e risorse. In questo senso, dunque, la struttura delle relazioni tra livelli di potere varierà a seconda del grado di dipendenza che questi sviluppino uno dall'altro, in relazione alle risorse legali che questi posseggano o che si propongano di acquisire³². In questo senso “la capacità delle unità individualizzate di adottare decisioni per raggiungere i propri obiettivi dipende non solo dalle proprie scelte e dalle proprie azioni, ma anche da quelle effettuate dalle altre unità. Le decisioni adottate a qualsiasi livello subiranno l'influenza delle relazioni che esistano tanto tra i diversi livelli come tra le diverse aree funzionali di azione”³³.

In generale, le Relazioni Intergovernative – indissolubilmente ancorate alle politiche pubbliche – vanno al di là delle funzioni attuative legalmente riconosciute per declinarsi in modi e luoghi eterogenei nello spazio che lega i livelli di governo. È per questo che il fattore umano – sia politici, che funzionari pubblici – ricopre un

³⁰Così Agranoff R., “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”, in *Política y Sociedad*, n. 13/1993, p. 88.

³¹Così Agranoff R., “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”, in *Política y Sociedad*, cit., p. 88. In questo senso cfr., inoltre, Rose R., *Understanding Big Government*, London, 1984.

³² Seguendo l'impostazione di Rhodes, si possono identificare quattro tipi di risorse costituzionali-legali in riferimento alle competenze riconosciute dall'ordinamento giuridico: gerarchiche, in relazione alla posizione di un attore nella struttura organizzativa; economiche e finanziarie; politiche, in relazione alla capacità decisionale; di informazione e specializzazione. Cfr. Rhodes R.A.W., *Control and power in central-local government relations*, London, 1981.

³³Si veda Hanf K., “Introduction”, in Hanf K., Sharpf W. (eds.), *Intergovernmental policy-making*, London, 1972, p.2 (traduzione mia).

ruolo insostituibile³⁴ per il continuo contatto e scambio di informazioni, di modo che ciascun impiegato della pubblica amministrazione diventa, almeno in potenza, parte attiva dei meccanismi intergovernativi di *decision making*³⁵.

D'accordo con questa impostazione, possiamo condividere, riassumendo quanto fin qui detto, la definizione più comunemente presa come riferimento, per cui per RIGs bisogna intendere "le diverse combinazioni di interdipendenza e influenza che si stabiliscono tra responsabili pubblici – tanto politici, quanto funzionari – appartenenti ad unità di governo di ogni tipo e di ogni livello territoriale, e che fanno speciale riferimento agli aspetti relazionati con la finanziamento, le politiche pubbliche e l'azione politica"³⁶.

L'opportunità di 'sane' Relazioni Intergovernative, inoltre, risiede nel potenziale che queste custodiscono – anche in virtù del loro carattere frequentemente informale – come procedimento alternativo a quello giudiziario in caso di conflitto tra livelli, un vero e proprio "freno a la tendencia universal en el federalismo de conversión de las cuestiones políticas en cuestiones jurídicas"³⁷.

Un po' quello che, come si è visto, abbiamo riscontrato nell'ordinamento spagnolo, un ordinamento fortemente decentrato ed altamente conflittuale.

Vedremo, alla luce di tali, seppur brevi, riferimenti concettuali come le Relazioni Intergovernative si sono sviluppate e come, allo stesso tempo, hanno sviluppato l'*Estado Autonomico*. Ne evidenzieremo le 'direzioni' e, soprattutto, le intenzioni per cercare, finalmente, di dotare di un 'criterio' l'andamento della 'spirale' autonoma, ma, principalmente, di individuarne potenzialità ancora non potenziate.

2. Relaciones Intergubernamentales e Estado Autonomico.

Il discorso sulle Relazioni Intergovernative acquisisce, nell'ordinamento spagnolo, un carattere ancora più preminente ed interessante.

³⁴ Cfr.: Wright D.S., *Understanding Intergovernmental Relations*, cit., Dupuy F., "The Politico-Administrative System of the Department in France", in Mény Y., Wright V. (eds.), *Center-Periphery Relations in Western Europe*, London, 1985.

³⁵ Queste, in sostanza, i caratteri distintivi che Wright attribuisce alle RIGs. Cfr. Wright D.S., *Understanding Intergovernmental Relations*, cit.

³⁶ Così Krane D., Wright D.S., "Intergovernmental Relations", in Shafritz J.M. (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Boulder, 1998, p. 1168 (traduzione mia).

³⁷ Così Santolaya Machetti P., *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984, p. 90.

L'Estado Autonómico – ‘spirale’ in continua evoluzione – ha dato vita ad un processo organizzativo territoriale costante, dalla ‘rivoluzione’ della transizione democratica, alla ‘evoluzione’ distributiva del potere a livello territoriale. In tale contesto, dinamico e cangiante, hanno naturalmente preso forma tutta una serie di relazioni e ‘contatti’ tra i diversi livelli di potere che, nel tempo, nello spazio, hanno via via involucrato una gran quantità di attori e soggetti, tra i quali – in un ordinamento ‘aperto’ al livello sovranazionale non poteva essere altrimenti – anche l’Unione europea esercita la sua parte³⁸.

La ‘apertura’ del modello territoriale spagnolo ha fatto sì che le *Relaciones Intergubernamentales* abbiano conosciuto nel tempo un percorso eterogeneo, segnato dalla variabile influenza del variabile sistema politico e amministrativo. In questo senso, non sarebbe incorretto affermare che le RIGs abbiano, soprattutto durante le prime fasi dell’autonomia, presentato un carattere ‘volatile’ e instabile, declinato attraverso “diferentes etapas en las que cambian los valores, los papeles y las estrategias de los actores”³⁹, in un reciproco processo di influenza e mutamento⁴⁰.

In questo caso l’apertura del sistema ha rappresentato uno strumento funzionale allo sviluppo delle relazioni tra livelli di potere. La flessibilità che da essa ne deriva ha esercitato da garanzia, da ‘collante’, nella forte eterogeneità dei contesti e dei protagonisti, sfatando l’eventualità (pericolosa) di una ‘chiusura’ che – ‘spingendo’ troppo verso il centro o verso la periferia – avrebbe rischiato di far implodere il sistema tutto⁴¹.

³⁸Benchè il mondo concettuale delle Relazioni Intergovernative si avvicini molto, con distinti punti di contatto, a quello della Multi-Level Governance, è bene precisare e chiarire alcuni punti importanti. Con RIGs (concetto di stampo prettamente nordamericano) ci riferiamo alle relazioni all’interno di un ordinamento (composto) statale; se includiamo il livello sovranazionale, ci introduciamo nella sfera della MLG (principalmente associata all’ordinamento europeo), nella quale prendono parte attori anche non istituzionali. Con l’intento di costruire un ‘ponte’ tra i due ambiti di studio, e le relative scuole di pensiero, è stato recentemente pubblicato un interessante volume: Ongaro E., Massey A., Holzer M., Wayenberg E. (eds.), *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and in the United States. Theoretical perspectives*, Cheltenham, 2010.

³⁹Così Bañón R., Ramos J.A., Tamayo M., “Sistema de Relaciones Intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las autonomías”, in Alba C.R., Vanaclocha F.J. (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, 1997, p. 208.

⁴⁰“los comportamientos concretos de los actores implicados en el cambio político en España condicionan los rasgos que adquiere el naciente Estado de las Autonomías y éstos, a su vez, contribuyen a configurar la conducta posterior de los mencionados actores”. Così Bañón R., Ramos J.A., Tamayo M., “Sistema de Relaciones Intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las autonomías”, cit., p. 208.

⁴¹Cfr. Bañón R., Ramos J.A., Tamayo M., “Sistema de Relaciones Intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las autonomías”, cit. Argomentano gli Autori: “El sistema de

Dopo un avvio ‘turbolento’, di negoziazione ‘animata’, che ha caratterizzato la ‘messa in marcia’, fondamentalmente verticale e bilaterale, del processo autonomico – nel quale, come abbiamo visto anteriormente, l’alto livello di conflittualità ha necessitato l’intervento corposo e ‘sanante’ del Tribunal Constitucional –, una volta stabiliti gli spazi d’azione di Costituzione e Statuti mediante, principalmente, il trasferimento di competenze al livello regionale, iniziano, finalmente, a prendere forma i primi meccanismi di relazione e gestione intergovernativa, sebbene subendo gli ‘umori’ e gli equilibri di un sistema politico ‘variabile’⁴².

L’equilibrio, anzi, gli equilibri di volta in volta cercati tra il doppio livello di governo e la doppia dimensione dei partiti politici spagnoli – di ambito nazionale e di ambito nazionalista, territoriale – hanno non di poco influenzato le relazioni tra questi ed il loro grado di conflittualità⁴³. Le vicende politico-istituzionali degli ultimi anni ne sono la prova. Ne rimarcheremo il carattere sostanzialmente bilaterale e verticale più avanti.

relaciones intergubernamentales [...] refleja las relaciones reales, cotidianas, entre los agentes gubernamentales, y su riqueza y diversidad no son más que la expresión de la complejidad y la independencia vigentes en las sociedades de capitalismo avanzado. Nada repugna más a esta visión de las relaciones intergubernamentales que la idea de un cierre definitivo del sistema. La idea de cierre, atractiva para unos y temida por otros, se entiende a la luz de una cultura política muy arraigada en la tradición española y europea, que descansa en una visión monista del Estado, en la indisolubilidad de la soberanía y en la integración de los sistemas políticos como preocupación principal. [...] Los únicos «cierres» posibles del proceso autonómico, desde esta posición, son la vuelta a la supremacía del centro o la desintegración, es decir, la sustitución del actual sistema político-administrativo” (p. 209).

⁴²Sulle principali ‘tappe’ delle *Relaciones Intergubernamentales* in Spagna cfr. Agranoff R., Ramos Gallarín J.A., “Toward Federal Democracy in Spain. An Examination of Intergovernmental Relations”, in *Publius: the journal of federalism*, n. 4/1997.

⁴³Cfr. Fernández M.A., Ramos Gallarín J.A., “Cambio político y evolución de las Relaciones Intergubernamentales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas”, in Arenilla Sáez M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos*, Madrid, 2010. Come ben mettono in evidenza i due Autori, in effetti, “La competencia entre los dos grandes partidos de ámbito estatal, cuando uno de ellos ejerce labores de gobierno y el otro tareas de oposición también afecta a las RIGs. Los procesos electorales a nivel nacional y a nivel autonómico dan lugar a situaciones de mayoría y minoría parlamentaria que se presentan de maneras diversas en los territorios” (p. 351). Un altro fenomeno interessante si produce “cuando un PANE que ejerce responsabilidades de gobierno en una CA en situación de minoría parlamentaria o como parte de un gobierno de coalición se convierte en apoyo deseable para el sostentamiento del gobierno a nivel nacional” (p. 351). In questo senso, come espongono gli Autori, e come già abbiamo sostenuto anteriormente in questo lavoro, l’approvazione del Progetto di Riforma dello Statuto catalano è il risultato del riflesso di un equilibrio politico sul sistema di negoziazione intergovernativa. Su questo aspetto si vedano, inoltre, Alda M., López L., “Los sistemas representativos y las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico” e González A., López L., “Los partidos políticos en el desarrollo autonómico: PSOE-PP”, entrambi in López Nieto L. (coord.), *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Madrid, 2006.

Sulle fasi di conflittualità Stato-CC.AA. cfr. Ministerio de Administraciones Públicas, *Informa sobre conflictividad Estado-CC.AA. durante la VIII legislatura*, Madrid, 2008.

Sebbene “el conflicto intergubernamental es consustancial a la naturaleza compleja de los sistemas políticamente descentralizados y, dentro de ciertos límites, puede considerarse como un aspecto normal de su funcionamiento”⁴⁴, nel caso spagnolo, specialmente in determinate fasi, si è instaurato un ‘gioco a somma zero’ che ha investito – negativamente – l’apparato amministrativo statale e quello territoriale, trasformatosi “en fines en sí mismos, en encarnación de la idea de nación o nacionalidad y campos de batalla de las competencias propias y ajenas, expresión de una improductiva y absurda lucha sin fin que la Constitución admite y fomenta”⁴⁵.

La peculiarità dell’ordinamento spagnolo – sulla cui essenza federale l’impianto delle RIGs sfata ogni eventuale residua dubbiosità⁴⁶ – ha a lungo subito una forte discrasia tra l’organizzazione della ‘macchina’ pubblica e la vertebrazione territoriale del potere, in modo che “un Estado fuertemente descentralizado ha convivido con una Administración concebida a la medida de un Estado centralista”⁴⁷.

Il ‘moto’ dell’*holding together* ha, in qualche modo, rappresentato – lo abbiamo visto nei capitoli anteriori – la soluzione all’emergenza nazionalista del principio, ma ha sostanzialmente pregiudicato la creazione di efficienti meccanismi di co-governo, fomentando, dunque, l’iniziativa degli attori territoriali verso strategie alternative di

⁴⁴Così Fernández M.A., Ramos Gallarín J.A., “Cambio político y evolución de las Relaciones Intergubernamentales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas”, cit., p. 355.

⁴⁵Così Fernández Allés J.J., *Las Relaciones Intergubernamentales en el Derecho Constitucional Español*, Cádiz, 2007, p. 43. Alla luce di un modello territoriale deconstituzionalizzato, “cuyo abordamiento no ha dependido directamente de la satisfacción de las necesidades del ciudadano, ni de la eficacia de la organización administrativa, sino de la “servidumbre nacionalista”” (p. 42), l’Autore considera che “en los últimos veinte años, la tensión entre la esfera de derechos del ciudadano y la esfera del poder estatal, esencia del sistema democrático, ha sido suplantada por la tensión entre el concepto de nación española y de nacionalidad periférica, por la pugna entre la unidad y el hecho diferencial, y en última instancia, por la reivindicación permanente de competencias a favor de las Comunidades Autónomas, asumida con independencia de las necesidades reales de los ciudadanos y de la eficacia de la organización administrativa” (p. 42).

⁴⁶Cfr. Agranoff R., “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”, cit., il quale sostiene: “desde el punto de vista de las RIG, mientras que en algún momento de su historia se haya considerado que España tenía un régimen unitario con algunos rasgos descentralizadores, cada vez se tiende a un mayor federalismo” (p. 91). Sul rapporto di diretta proporzionalità tra federalismo e RIGs cfr. Arbós Marín X., “Federalismo y relaciones intergubernamentales”, in Arbós Marín X. (coord.), *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Barcelona, 2006, il quale afferma: “Según una definición clásica, los sistemas federales se caracterizan por combinar autogobierno y gobierno compartido. Así pues, hablar de «Federalismo y relaciones intergubernamentales» puede resultar reiterativo ya que la existencia de relaciones intergubernamentales es condición necesaria para que pueda existir un gobierno compartido. No hay federalismo sin relaciones intergubernamentales; es más, lo que caracteriza al federalismo de nuestros días es la fuerza de las relaciones intergubernamentales” (p. 13).

⁴⁷Così Fernández Allés J.J., *Las Relaciones Intergubernamentales en el Derecho Constitucional Español*, cit., p. 103. Cfr., inoltre, Parejo Alfonso J., “El reto de la eficaz gestión de lo público”, in *Sistema*, n.149/1999.

cooperazione fondate, come abbiamo già detto, sul conflitto e la negoziazione bilaterale: “un juego inestable que, deficitario en mecanismos de autorefuerzo, promueve estrategias de los actores que erosionan o desafían las reglas institucionales vivientes”⁴⁸.

Tuttavia, benché una svolta in termini di cooperazione ed interazione si sia rivelata “unida a la propia supervivencia del Estado de las Autonomías”⁴⁹, questa sembra essersi sviluppata in maniera ‘apocrifa’, originandosi, cioè, da situazioni empiriche, comportamenti pratici (e politici), e solo successivamente formalmente incorporati all’ordinamento giuridico. Lo vedremo, principalmente in relazione alle Conferenze Settoriali.

Il carattere principale, responsabile anche (soprattutto) dell’alto tasso di confronto e conflittualità, non può non essere l’asimmetria; elemento distintivo della forma di Stato spagnola e, quindi, imprescindibile nello studio delle RIGs, “porque sugiere [così come è effettivamente accaduto] la posible existencia de lógicas de funcionamiento del sistema político que sean distintas en distintos territorios”⁵⁰.

In uno Stato federale asimmetrico, come abbiamo visto, in cui la simmetria rappresenta una condizione di frustrazione per quei territori che da sempre e per sempre rivendicano posizioni privilegiate di autonomia e confronto diretto con lo Stato, non poteva non sorgere un sistema di relazioni fortemente eterogeneo, bipolare e particolareggiato, funzionale e fisiologico al mantenimento e alla garanzia della *plurinacionalidad*⁵¹.

Un siffatto sistema necessita della “introducción de regulaciones asimétricas en el desarrollo federalizante del Estado de las autonomías. Es decir, establecer diferencias en la vinculación de ciertas unidades federadas respecto a la federación, así como realizar aplicaciones no homogéneas de determinadas decisiones federales. [...] Cosa

⁴⁸Così Máiz R., Beramendi P., Grau M., “La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales”, in Subirat J., Gallego R., *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, 2002, p. 379.

⁴⁹Così Bañón R., Ramos J.A., Tamayo M., “Sistema de Relaciones Intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las autonomías”, cit., p. 217.

⁵⁰Ramos Gallrín J.A., Alda Fernández M., Cicuéndez Santamaría R., González Gómez A., López Nieto L., “Una propuesta para el estudio de las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonomico”, in López Nieto L. (coord.), *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, cit., p. 20.

⁵¹Cfr. Requejo F., “Diferencias regionales y federalismo asimétrico”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 59/1996.

que no quiere decir que determinadas materias no puedan, o incluso no deban, ser reguladas en términos simétricos o cooperativos”⁵².

Per ciò che concerne il modello – asimmetrico, quindi – di RIGs se ne può sottolineare che “las relaciones de los diversos poderes regionales con el poder central no son las mismas en todos los casos, no se basan en idénticos criterios, no se caracterizan por la homogeneidad sino que, por el contrario, son relaciones diferentes en mayor o menor grado de un caso a otro, son relaciones que se fundamentan en criterios distintos, y cuyo rasgo principal es la heterogeneidad”⁵³.

Fermo restando che l’impianto delle Relazioni Intergovernative è come una ‘guaina’ che si adatta perfettamente ai contesi specifici – politici, istituzionali, amministrativi, sociologici, economici, ... – degli ordinamenti nei quali e in virtù dei quali si radica e si sviluppa⁵⁴, nell’astrazione della ‘catalogazione’ il modello delle RIGs in Spagna sembra rientrare nell’idealtipo del modello “sovrapposto”, nel quale Wright rintraccia le virtù del coinvolgimento simultaneo delle distinte unità nelle sfere fondamentali della funzione di governo in un generale contesto di interazione e, soprattutto, negoziazione⁵⁵. Solo un tale modello può essere “funziona para un Estado que intente garantizar «autogobierno más gobierno compartido» en un contexto en el que cada vez en mayor medida «las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen»”⁵⁶. Ne è prova e strumento la corposità delle competenze *compartidas* e

⁵²Così Requejo F., “Plurinacionalidad y asimetrías federales”, *El País*, 20 aprile 1996.

⁵³Così López Aranguren, “Modelos de relaciones entre poderes”, cit., p. 30. Continua esponendo l’Autore: “El supuesto esencial del modelo asimétrico es que existen diferencias, peculiaridades y rasgos distintivos singulares que separan a los intereses de los residentes en un estado (región) de los intereses de los residentes en otros estados, y también de las intereses del sistema en su conjunto. Requieren, entonces, una especial protección y exigen formas especiales de expresión política a través de gobiernos regionales que posean niveles diversos de autonomía y poder. En definitiva, la asimetría se fundamenta en el principio de máximo respeto a la diversidad” (p. 30).

⁵⁴Cfr. Cameron D., “The structures of intergovernmental relations”, in *International Social Science Journal*, n. 53/2001.

⁵⁵Wright, nell’osservazione del sistema di Relazioni Intergovernative nell’ordinamento statunitense, formula tre paradigmi, tre modelli, adattabili anche ad altri ordinamenti, perché, appunto, generalizzabili. Il primo è il modello “inclusivo”, nel quale predominano le relazioni di gerarchia e autorità tra i livelli di governo, con un protagonismo del livello centrale nel decision making e una funzione essenzialmente esecutiva, di mere estensioni amministrative, dei livelli sub-statali. Il secondo modello è quello “separato”, basato su relazioni scarse ed indipendenti. Il terzo modello, quello “sovrapposto” è quello ‘ideale’, basato su rapporti di interdipendenza e costante contatto. Cfr. Wright D., “Del federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de America: Una nueva perspectiva de la actuación reciproca entre el Gobierno nacional, estatal y local”, cit., p.24 ss.

⁵⁶Così Bañón R., Ramos J.A., Tamayo M., “Sistema de Relaciones Intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las autonomías”, cit., p. 217. Gli autori richiamano Rose R., “From Government at the Center to Nationwide Government”, in Mény Y., Wright V. (eds.), *Center-Periphery Relations in Western Europe*, London, 1985.

concurrentes per le quali livello statale e livello regionale sono tenuti a interagire⁵⁷, e per le quali – nonostante un Senato “atrofizzato”⁵⁸ – sono state coniate espressioni quali “federalismo concorrente”⁵⁹ o “autonomismo cooperativo”⁶⁰ riferite all’*Estado Autonómico*.

Ad ogni modo, le relazioni, gli scambi ed i contatti tra i livelli di governo costituiscono la cartina tornasole della fisiologia di un ordinamento composto; ne spiegano le tecniche, i meccanismi e la struttura. Ma è anche vero che ne risaltano i problemi, gli ostacoli ed i meccanismi perversi che, nel caso specifico della Spagna, ne impediscono uno scorrimento fluido, nonché uno sviluppo armonico che tante conseguenze positive avrebbe sul processo autonomico.

La cooperazione, una migliore cooperazione, che preferibilmente includa (di più e meglio) anche la dimensione orizzontale e quella multilaterale, è necessaria. È necessaria come compromesso di lealtà nei confronti del principio federale che regge l’ordinamento autonomico⁶¹, nonché come canale per spostare l’attenzione dalla politica alle politiche. È necessaria, inoltre, e soprattutto, tenendo conto che l’Amministrazione costituisce il punto di contatto dello Stato, generalmente inteso, con l’utente ultimo dei suoi servizi e delle sue politiche pubbliche: il cittadino.

È necessaria, infine, come strumento fisiologico ‘curativo’ di un nazionalismo, ormai, al limite del patologico⁶².

3. Il Principio de cooperación nell’ordinamento territoriale spagnolo tra Costituzione ‘silente’ e giurisprudenza ‘costituente’.

⁵⁷Cfr. García de Enterría E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985.

⁵⁸Così Saniger Martínez N., Escribano Zafra J.M., “La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de Relaciones Intergubernamentales del Estado de las autonomías y el nuevo papel del Gobierno local”, in Arenilla Sáez M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos*, cit., p. 460 (traduzione mia).

⁵⁹Moreno L., *La federalización de España*, Madrid, 1997, p.79.

⁶⁰Corcuera Atienza J., “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, in *Sistema*, n. 118-119/1994.

⁶¹Cfr. Terron Montero J., Camara Villar G., “Principio y técnicas de cooperación en los estados compuestos: Reflexiones sobre su aplicación al caso de España”, in Cano Buego J. (coord.), *Comunidades autonómicas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990.

⁶² Cfr. Fernández Allés J.J., *Las Relaciones Intergubernamentales en el Derecho Constitucional Español*, cit., il quale sottolinea: “no hay nada más contrario a los principios del constitucionalismo que el estado de incertidumbre, provisionalidad e inseguridad jurídica que propicia la indeterminación del Estado de las Autonomías y, especialmente tras las reformas estatutarias de 2005 y 2006, la sujeción de su vigencia a criterios nacionalistas, de diferenciación competencial, de ineficacia administrativa, de bilateralismo institucional, de desigualdad entre los territorios y de desintegración estatal” (p. 45).

Sempre risulta difficile imbastire un discorso sulla cooperazione e le sue tecniche in un sistema dinamico e cangiante, come quello spagnolo, che ne necessita le tecniche ed i modi, ma ne riflette, allo stesso tempo, i limiti.

Si tratta, effettivamente, di un concetto ‘ambiguo’⁶³, quasi fazioso, che si rende disponibile a logiche tanto estreme quanto diverse – come la ‘spinta’ verso il centro o quella verso la periferia in un sistema federale o regionale – e che spesso confonde, giacché non tutte le relazioni tra poteri pubblici possono esser definite come cooperative, tenuto conto che “la idea de jerarquía resulta incompatible con la de cooperación”⁶⁴.

Ca(r)pire le vicende del principio di cooperazione nello Stato autonomico significa – almeno per chi scrive – contestualizzarle in determinate fasi storico-politiche della più recente storia costituzionale spagnola, con la stessa impostazione che fin qui abbiamo mantenuto; quella, cioè, di ‘smontare’ i vari pezzi dell’ingranaggio per osservarli alla luce dei tre ‘filtri’ principali: la Costituzione, la giurisprudenza del TC e l’influenza della politica.

Ci riferiremo, dunque, alla collaborazione intersoggettiva come sforzo comune dei vari Enti dello Stato⁶⁵ nel compimento di obiettivi di efficienza, tanto nella progettazione delle politiche pubbliche, quanto nell’erogazione dei servizi che ne conseguono⁶⁶.

⁶³In questi termini Bassanini F., Onida V., *Problemi di Diritto regionale. Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano, 1971, p. 88, i quali sottolineano, appunto, la “sostanziale ambiguità della filosofia della cooperazione”.

⁶⁴Così Santolaya Machetti P., “En torno al Principio de Cooperación”, in *Revista de Derecho Político*, n. 21/1984, p. 84. L’Autore – tra i primi e più autorevoli sul tema – individua, nel corso di un tentativo definitorio del concetto di cooperazione, una serie di condizioni strutturali necessarie, anche se non sufficienti, per il sorgere di autentiche relazioni cooperative. Queste sono: “a) Una posición de «esencial paridad» entre las unidades componentes del sistema y de «relativa equiparación» de las mismas con respecto al Estado central”; “b) Existencia de una serie de mecanismos cooperativos, si no necesariamente previstos en el Texto constitucional, al menos no impedidos por el mismo”; “c) Participación de los entes descentralizados en cuanto tales en la formación de la voluntad estatal” (pp. 85-86).

⁶⁵Per la precisione, in questo lavoro prenderemo come contesto di riferimento le relazioni tra il livello statale e quello regionale, tralasciando, dunque, l’ambito delle *Diputaciones Provinciales* e dei *Municipios*. In relazione agli Enti Locali cfr.: Parejo Alfonso L., “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local”, in *Actualidad Administrativa*, n. 18/1989; Carballeira Rivera M.T., “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, in *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, n. 257/2000; Rivero Ysern J.L., “La cooperación interadministrativa local”, in *RAAP*, n. 2/2003.

⁶⁶Sul tema della cooperazione intersoggettiva si rimanda ai numerosi scritti di Albertí Rovira E., tra i quali: “La articulación entre diversos niveles de Gobierno”, in Rodríguez-Arana Muñoz J., Díaz Otero A. (ed.), *El futuro del Estado Autonomico*, Santiago, 1996; “La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, in AA.VV., *El futuro de las autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*, Santander, 1998; “La planificación conjunta en el federalismo cooperativo”, in Corcuera

Nonostante l'evidente sinonimia, che permette un continuo interscambio tra i due concetti, intenderemo la cooperazione come tecnica specifica e più intensa all'interno del più ampio e generale ambito della collaborazione, che fa invece riferimento, principalmente, alle relazioni o all'insieme dei modelli e delle regole di relazione tra poteri⁶⁷.

Sebbene fosse una contingenza ineludibile, la cooperazione rimase un auspicio taciuto durante la nascita ed i primi anni della Costituzione spagnola del '78. La definizione delle competenze nella 'smania' di autonomia acquisì priorità rispetto alle relazioni di interdipendenza e di cooperazione iniziò ad interessarsi prima la dottrina e solo dopo le istituzioni, come una necessità insorta, legata al pragmatismo proprio dell'*Estado Autonomico*⁶⁸.

La propensione e l'enfasi teorica verso forme collaborative di inter-dipendenza⁶⁹ trovò, *ça va sans dire*, lo scudo impermeabile dell'ostruzione nazionalista – e del suo assecondarla –, chiaramente partitario di nette sfere di in-dipendenza.

Atienza J., García Herrera M.A. (coords.), *Constitución y economía en España: Gobierno de la economía y Administraciones*, Oñati, 1988.

⁶⁷Cfr. Ortúzar Andéchaga L., Gómez Campo E., Hernández Lafuente A., *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Madrid, 1995.

⁶⁸Come già prima si accennava, la peculiare forma (e formazione) dello Stato autonomico spagnolo – il chiamato *federalismo del revés* – incide sul sistema relazionale. “En los Estados federales turgido mediante un proceso de integración política de otras entidades con voluntad de unirse, los mecanismos de cooperación han pasado por procesos de creciente perfeccionamiento. En el Estado autonómico, cuyo origen es inverso al federal, la experiencia viene transcurriendo desde la afirmación categórica de ámbitos propios de competencia hacia la evidencia de la necesaria complementaridad del ejercicio de las propias competencias con la concurrencia en actuaciones de los diferentes poderes públicos, a partir de las cuales se trata de traer beneficios recíprocos, una mayor efectividad en el ejercicio de las competencias compartidas o el funcionamiento armónico de un sistema cuyos elementos son interdependientes”. Così Hernández Lafuente A., “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”, in Hernández Lafuente A. (coord.), *El funcionamiento del Estado Autonomico*, Madrid, 1999, p. 563.

⁶⁹Il primo a sottolineare la convenienza di un modello cooperativo applicato all'ordinamento territoriale spagnolo fu García de Enterría E., “Estudio preliminar”, in García de Enterría E. (dir.), *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980. Prendendo come riferimento i modelli comparati e, in particolare, il federalismo nordamericano, l'Autore sottolinea come “hoy todos los federalismos y regionalismos en ejercicio han superado de manera definitiva la construcción de las autonomías sobre la técnica de la separación formal y absoluta de competencias entre el Estado y los entes miembros, la técnica de las «competencias exclusivas», para entrar decididamente en el camino de las «competencias compartidas» o concurrentes” (p. 24). In questo senso “Se propugna, en definitiva, en lugar del enfrentamiento y la disputa permanente por las competencias, actitud esterilizante y negativa, en lugar de la separación y el aislamiento de las respectivas esferas de gobierno, la colaboración resuelta y la coordinación, con la potenciación de esfuerzos que de ello resulta para la resolución de los graves problemas de nuestra sociedad. Pues, en definitiva, el sistema de coparticipación y colaboración está ordenado al rendimiento final potenciado en favor de los ciudadanos, que lo son a la vez de los dos sistemas políticos superpuestos, indivisiblemente” (p. 31). Cfr., inoltre, López Aguilar J.F., “Cooperación política y conflictos competenciales (A propósito de la terminación anormal de procesos constitucionales)”, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 20/1990.

La storia conta, e ritorna sempre. In questo senso, già le pre-autonomie e la stessa Costituzione hanno giocato un ruolo incisivo nella “concepción de la autonomía como algo interno a cada CA, que sólo se relacionaba con el Estado para reivindicar mayores traspasos de servicios o el aumento de recursos financieros. A su vez, el Estado adoptó la misma orientación pero en sentido contrario”⁷⁰. In definitiva, “nadie se planteó el funcionamiento del Estado autonómico como conjunto, como sistema”⁷¹ e “la idea de autonomía como participación se ha visto relegada por las ideas de autonomía-independencia y autonomía-separación [...] y la idea de libertad en el Estado por la idea de libertad frente al Estado”⁷².

Guardare al sistema come un insieme diviene ormai ineludibile a cavallo tra gli anni '80 e gli anni '90, quando la necessità di guardare verso il basso – rivendicazioni di autonomia –, ma anche verso l'alto – al livello europeo – mette in luce una sostanziale miopia di un sistema ‘duale’ e, di conseguenza, il bisogno di cambiare visione attraverso le ‘lenti’ della cooperazione. Prendendo coscienza, così, che il ‘federalismo’ spagnolo vive della ‘emulsione’ di tre principi fondamentali – autonomia, partecipazione e collaborazione – ispirati alla negoziazione e alla (cor)responsabilità.

Cooperazione è una parola che non trova spazio nella Costituzione spagnola⁷³. Del resto, come avrebbe potuto trovarne in un sistema ‘aperto’ al/dal principio dispositivo, in cui si disconosce quali e quanti territori decidano di costituirsi in Comunità Autonome? Ricordiamo che in una ‘Macondo’ appena nata, in cui ancora le cose non avevano un nome e bisognava indicarle col dito, le relazioni di interdipendenza e collaborazione risultano, oltre ad una necessità fisiologica, il risultato di un diffidente approccio tra entità e livelli nuovi e, per natura, per tradizione storica, ostili.

Tuttavia, una lettura attenta delle disposizioni costituzionali lascia intravedere un’ispirazione – “dileberadamente enmascarada”⁷⁴ – di fondo che richiama ai principi e alle pratiche della collaborazione o, per lo meno, del ‘contatto’ tra i diversi livelli di governo. La legislazione *básica* e quella *concurrente* ne rappresentano il caso più

⁷⁰Così Aja E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999, p. 209.

⁷¹ Così Aja E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit., p. 209.

⁷²Così González Encinar J.J., “El desarrollo del título VIII de la Constitución y el sistema de partidos”, in *Revista de la UNED*, n. 7/1980, p. 122.

⁷³Ad eccezione del Preambolo, dove si fa riferimento alla “... eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra”.

⁷⁴ Così García de Enterría E., “Estudio preliminar”, cit., p. 26.

lampante, relativizzando, in qualche modo, l'idea del dualismo che tanto richiama l'esclusività dei titoli competenziali⁷⁵. Un altro riferimento, in questo senso, può essere l'art. 103 CE, in cui la coordinazione – insieme ai principi, tra gli altri, di efficacia, gerarchia e decentramento – permette il soddisfacimento degli interessi generali da parte della Pubblica Amministrazione.

Al 'silenzio' costituzionale, comunque, sin da subito sopperisce – ancor prima del legislatore nazionale – l'attività giurisprudenziale del TC, il quale – sebbene per alcuni con una dottrina “casi de pasada” e “imprecisa desde un punto de vista terminológico”⁷⁶ – non tarda, appunto, nel sottolineare il ruolo di primo piano che il principio di cooperazione svolge nel sistema autonomico. Lo fa con una consueta “función dinamizadora”⁷⁷ nel corso dei numerosi casi di conflitto di competenze, nei quali risulta costante la chiamata alla collaborazione tra le parti.

La cooperazione – tanto necessaria quanto ‘boicottata’ – assurge a principio retto, ma trascendente, del sistema spagnolo; un principio che “no es menestar justificar en preceptos concretos” e che “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”⁷⁸.

Ci si riferisce ad “una toma conjunta de decisiones, en un coejercicio de las competencias, y, consegutemente, en una corresponsabilización de las actuaciones realizadas bajo tal régimen”⁷⁹. Lo ‘schema’ dell'esercizio delle competenze non viene reso disponibile ai modi e ai tempi dell'interazione, giacché, come lo stesso Tribunal Constitucional sottolinea, “la colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias”⁸⁰.

⁷⁵Cfr. Menéndez P., *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación*, Madrid, 1993 e Fernández Ferreres G., “El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica”, in AA.VV., *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, 1984.

⁷⁶Così Cruz Villalón P., “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, in Cano Bueso J. (coord.), *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Sevilla, 1990, p. 119.

⁷⁷ Così Hernández Lafuente A., “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”, cit., p. 572.

⁷⁸STC 18/1982. Si vedano, inoltre, SSTC 80/1989, 80/1985, 96/1986.

⁷⁹Così definisce la cooperazione Albertí Rovira E., *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, Madrid, 1986, p. 369.

⁸⁰STC 11/1986.

Le relazioni cooperative sono, così, assolutamente funzionali alla “consolidación” e al “correcto funcionamiento”⁸¹ dell’ordinamento autonomico nel suo insieme; costituiscono il collante che inietta forza cinetica nell’assetto dell’art.2 CE: ne vivifica l’idea di unità, nella quale si muovono le distinte parti custodi di autonomia nel rispetto ed in virtù del principio di solidarietà⁸². Detto altrimenti, “la cooperación complementa y potencia la autonomía en la unidad y solidaridad propias del modelo de Estado, porque permite ejercitar las competencias autonómicas e integrarlas en el conjunto de la comunidad estatal, así como mejorar las políticas públicas y hacer más eficaz y eficiente la gestión de los servicios públicos”⁸³.

L’idea delle parti, dunque, che si muovono in maniera fluida dando sostanza e garanzia all’unità del sistema richiama il principio di efficacia (amministrativa), ed insieme “permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones que hagan posible la adecuada colaboración”⁸⁴.

In questo senso (è auspicabile che) si creano meccanismi di “auxilio mutuo”⁸⁵, di “reciproco apoyo y mutua lealtad”⁸⁶ necessari e imprescindibili per il corretto funzionamento del sistema, sempre – molto importante – fondati su un sentimento di volontarietà⁸⁷ e senza alterare la titolarità, né l’esercizio delle competenze relative agli enti cooperanti. D’altronde, in un sistema in cui le *Relaciones Intergubernamentales*, (quasi) ‘orfane’ di disciplina costituzionale, si sono evolute ed adattate alle vicende del processo autonomico, il rispetto verso l’autonomia non può non derivare da una base volontaria dell’interazione tra livelli di governo.

⁸¹STC 181/1988.

⁸²Come sottolinea autorevolmente Tajadura Tejada J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, 2000, p. 5, “La cooperación es el resultado lógico y deseable de una correcta articulación entre unidad, autonomía y solidaridad. La cooperación permite alcanzar un equilibrio entre las tendencias centrífugas y centrípetas del modelo. La cooperación es, probablemente, la única forma de hacer efectiva una síntesis armónica entre los tres principios citados”.

⁸³Così Alli Aranguren J.C., “El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional español”, in *Revista de Estudios Autonómicos*, n. 2-3/2003, p. 168.

⁸⁴Così Fernández Montalvo R., *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Madrid, 2000, p. 15.

⁸⁵STC 95/1984.

⁸⁶STC 96/1986.

⁸⁷Secondo Fernández Montalvo R., *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, cit., “la voluntariedad es una característica esencial de las técnicas de cooperación que, a su vez, arrastra un inicial plano de igualdad entre las partes cooperantes. O, en otros términos, comporta la constitución de una relación bilateral libremente acordada. Más concretamente, la voluntariedad se entiende referida a la libertad de los entes para realizar acuerdos de cooperación, de tal manera que su presencia es requisito imprescindible para cualquier base negocial cooperadora” (p. 27).

Attivamente, cooperare, dunque, implica, tanto per lo Stato, quanto per le Comunità Autonome, l'esercizio "de sus propias competencias en beneficio de los demás cuando ello resulte necesario para que aquéllos puedan satisfacer eficazmente el ejercicio de sus propias competencias"⁸⁸, attraverso lo scambio di informazioni, risorse, mediante incontri, etc... . L'ausilio reciproco, in definitiva.

L'accezione 'negativa' del principio di cooperazione, invece, richiama la ricerca di metodi e strumenti flessibili di incontro, sotto la guida della *lealtad constitucional* e della *solidaridad*.

3.1. Lealtad Constitucional e Coordinación: *in equilibrio tra unità e autonomia*.

Nel fitto *network* di relazioni tra lo Stato e le Comunità Autonome e tra queste – oltre che con il livello locale – deve sussistere il "reconocimiento mutuo de que ni el interés general es patrimonio exclusivo del nivel central del gobierno, ni los intereses propios de cada Comunidad son indiferentes al interés general y a otras instancias de gobierno"⁸⁹. Con questa ispirazione, di buona fede e fedeltà al sistema, si instaura un "deber de abstención, de respecto [...] de forma que no puedan ser lesionados intereses comunes del sistema de organización territorial establecido en su conjunto, ni tampoco los de las diversas entidades que lo integran"⁹⁰.

In questo ordine di idee la giurisprudenza costituzionale spagnola ha individuato come elemento implicito, ma imprescindibile, quello della *lealtad constitucional* o *lealtad institucional*⁹¹, come ordine e 'presidio' dell'intero 'groviglio' di relazioni intergovernative. Questa si esprime "esencialmente en términos de amistad, lealtad y aunamiento de esfuerzos, opuesta por tanto a la rivalidad, la desconfianza y la persecución egoísta del propio interés"⁹².

⁸⁸Così De Marcos A., "Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación", in *Documentación Administrativa*, n. 240/1994, p. 274.

⁸⁹Così Cámara Villar G., "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, p. 8.

⁹⁰Così De Marcos A., "Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación", cit., p. 275.

⁹¹Afferma il Tribunal Constitucional nella STC 13/1992: "Esta concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa [...] debe articularse, como reiteradamente ha puesto de relieve este Tribunal [...] mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías [...] Técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas [...] buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional". Cfr., inoltre, le SSTC 46/1990 e 64/1990; 4/1981, 18/1982, 11/1986.

⁹²Così Albertí Rovira E., "La coordinación entre el Estado y las Comunidades autónomas", in *Documentación Administrativa*, n. 230-231/1992, p. 50.

Se da un lato – ‘passivamente’ – ciò si concreta nell’astenersi dal pregiudicare gli altri attori durante l’esercizio delle proprie competenze, dall’altro esige uno spirito associativo finalizzato alla realizzazione di progetti comuni⁹³.

Sebbene parte della dottrina abbia tracciato un parallelo con la ‘lealtà federale’ dell’ordinamento tedesco – *Bundestreue* –⁹⁴, questa ‘importazione’ nell’*Estado Autonómico* incontra dei limiti abbastanza evidenti, non tanto, non solo, perché la Costituzione spagnola non lo riconosce espressamente o perché il la forma di Stato, benché ‘federale’, non può ricondursi all’idea classica di Stato federale. La vera discrasia tra i due modelli – che in qualche modo si riconduce a quest’ultimo punto – consiste nel fatto che “no puede extenderse a nuestra organización territorial la noción de pacto de unión que constituye su sustrato”⁹⁵. Il *federalismo del revés* ha sì comportato un patto, ma non di natura federale – il classico *foedus* –; il vero patto alla base dello Stato autonomico è il patto costituente. È la Costituzione che crea e regola i poteri pubblici, ad ogni livello di governo, ragion per cui è alla Costituzione che tanto lo Stato, quanto le Comunità Autonome devono lealtà⁹⁶.

Proprio l’equilibrio (a volte fragile) creato – sebbene *del revés*, come nel caso spagnolo – per mantenere e garantire l’unità del sistema tutto necessita di condotte ‘leali’, di una “lealtad autonómica”⁹⁷. Un contesto unitario non potrebbe funzionare, né mantenersi, efficacemente se le distinte parti che lo compongono non cooperassero ‘lealmente’; è il dogma della carrozza che si smembrerebbe se i cavalli che la trainano andassero ognuno per conto proprio⁹⁸.

⁹³Si potrebbe affermare che “el principio actúa como elemento de modulación del ejercicio de las competencias tanto del Estado como de los demás Entes territoriales. Legitima la limitación en el ejercicio de las competencias de éstos con objeto de evitar cualquier atentado contra el interés general, pero también sirve para considerar ilegítimo cualquier actuación del Estado que suponga el desconocimiento de los intereses específicos de las otras Administraciones”. In questi termini Fernández Montalvo R., *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, cit., p. 34.

⁹⁴Cfr. Albertí Rovira E., “Estado autonómico e integración política”, in *Documentación Administrativa*, n. 232-233/1993. Sulla ‘lealtà federale’ Cfr.: Smend R., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlino, 1968; Anzon A., *La bundestreue e il sistema federale tedesco. Un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995; Laso Pérez J., “La lealtad federal en el sistema constitucional alemán”, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 9/2000.

⁹⁵Così Biglino Campos P., “La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, numero straordinario “25 años de Constitución”, 2004, p.58.

⁹⁶Cfr. Biglino Campos P., “La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías”, cit.

⁹⁷Si veda Álvarez Álvarez L., “La función de la Lealtad en el Estado Autonómico”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 22/2008, p.501 il quale sottolinea che “ha sido precisamente el reconocimiento de aquella diversidad en el seno de una unidad lo que ha servido para afirmar de forma mayoritaria la existencia de lo que se ha denominado un principio de lealtad autonómica” (p. 501).

⁹⁸Cfr. Stein E., *Staatsrecht*, Siebeck, 1990.

In sintesi, allora, la lealtà costituzionale vive una dimensione di *consustancialidad* rispetto al principio decentralizzatore e si qualifica come norma “metapositiva” la cui funzione, cioè, è “reinterpretar aquellas disposiciones plasmadas en los textos constitucionales que regulan el reparto de las competencias entre los miembros del Estado descentralizado, con la finalidad de garantizar la eficacia de la unidad misma del sistema de distribución territorial de las funciones constitucionales”⁹⁹.

La stretta connessione che unisce la *lealtad constitucional* con il principio di unità e quello di autonomia non può non comprendere una relazione particolareggiata con il principio di solidarietà, “corolario”¹⁰⁰ che completa la ‘triade’ dell’art. 2 CE.

Una relazione forte, complementare, anche se non sempre reciproca. È vero – quasi sempre lo è – che le attuazioni solidarie implicano qualche forma di collaborazione – fermo restando il carattere di volontarietà –, ma non sempre è vero il contrario¹⁰¹.

Ad ogni modo, il Tribunal Constitucional ha più volte ribadito la condizione della solidarietà come principio nucleare dell’ordinamento, che va ben oltre la solidarietà finanziaria e si pone come parametro e manifestazione di comportamento leale tra i poteri territoriali dello Stato¹⁰², nonché come limite all’autonomia, tanto dello Stato quanto degli enti regionali, di modo che questa non incida “de forma negativa sobre los intereses generales distintos de los de la propia entidad”¹⁰³.

Concettualmente e ontologicamente distinta è l’idea della coordinazione. Principalmente per l’ispirazione che ne costituisce la base: se la cooperazione partiva da una scelta volontaria, la coordinazione viene vincolata alla tecnica dell’imposizione¹⁰⁴.

Fa il paio con l’idea di gerarchia, e di questo sembra esserne consapevole la Costituzione spagnola quando ad essa si riferisce – che, a differenza della cooperazione, si viene espressamente richiamata nel testo –¹⁰⁵, nonché la

⁹⁹Così Álvarez Álvarez L., “La función de la Lealtad en el Estado Autonómico”, cit., pp. 501-502.

¹⁰⁰STC 25/1981.

¹⁰¹Cfr. Albertí Rovira E., “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, cit., nonché Alonso De Antonio J.A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Madrid, 1986.

¹⁰²Cfr. STC 64/1990.

¹⁰³STC 4/1981.

¹⁰⁴Cfr. STC 194/2004.

¹⁰⁵Si vedano ad esempio l’art. 98.2 CE (“El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo...); l’art. 148.1.22 CE, che attribuisce allo Stato “...La coordinación y demás facultades en relación con las políticas locales en los términos que establezca una ley orgánica”; l’art. 156.1 CE (“Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el

giurisprudenza costituzionale¹⁰⁶. Così inteso, dunque, il principio di coordinazione “supone la imposición jerárquica de medidas que permitan la integración de las partes en el todo”¹⁰⁷.

Si tratta di un concetto sicuramente complesso – forse ancora più complesso della cooperazione – che si presenta come l’azione mirata ad ordinare una realtà, un contesto, “de manera metódica”, per “lograr coherencia de actuación entre los entes territoriales inferiores en pro del interés que el ente superior defiende”¹⁰⁸.

Di coordinazione si può parlare in termini di competenza addizionale dello Stato in relazione a titoli specifici, così come di principio generale d’azione, oltre che di funzione generale che corrisponde al potere centrale¹⁰⁹.

Nel primo caso la si ritrova esplicitamente prevista in concrete disposizioni costituzionali¹¹⁰ e benché complementi e rinforzi la nozione di *bases* se ne distingue come competenza distinta. L’obiettivo è quello di perseguire “la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema”¹¹¹. In questo senso, di fronte all’ineludibile ‘stratificazione’ nella quale si presume sempre una posizione imperativa ed inflessibile di superiorità del coordinatore (Stato) rispetto ai coordinati (CC.AA.) – fra l’altro, estremamente eterogenei, con tutto ciò che questo comporta a

desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”).

¹⁰⁶Cfr. STC 32/1983. Cfr. Santolaya Machetti P., *Descentralización y cooperación*, cit.

¹⁰⁷Così Alonso de Antonio J.A., “Consideraciones sobre una posible Ley General de Cooperación Autónoma”, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n. 92/2002, p. 116.

¹⁰⁸Così Fernández Manjón D., *La colaboración en el Estado compuesto asimétrico*, Oñati, 2001, p.86. Cfr., inoltre, García Madaria J.M., “Ideas para el estudio de los principios de coordinación y de eficacia administrativa en la realidad actual española”, in AA.VV., *Administración y Constitución*, Madrid, 1998.

¹⁰⁹Si tratta di “funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas”, STC 104/1988. Tali funzioni si intendono vincolate all’esecuzione da parte delle CC.AA. della legislazione statale, per assicurarne un’adeguata applicazione, nonché un’interpretazione uniforme, attraverso il dovere già citato in precedenza di ausilio mutuo tra le entità statali e autonome. Cfr. Alli Aranguren J.C., “El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional español”, cit., specialmente p. 179 ss.

¹¹⁰Cfr. art. 149.1.13 CE (“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”), art. 149.1.15 CE (“Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”), art. 149.1.16 CE (“Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”).

¹¹¹STC 32/1983.

livello di esecuzione¹¹² – non manca chi discerne il potere verticale di direzione dalla ‘invasione’ dell’autonomia regionale – ricordando, effettivamente, che non si tratta di uno spostamento verso l’alto di competenze¹¹³ (il che non ne pregiudica, però, la limitazione) – e sottolineando, anzi, come ne possa costituire uno strumento di rafforzamento in termini di efficacia delle politiche pubbliche¹¹⁴.

Tuttavia, il tentativo di coordinazione della LOAPA ha prodotto un eco ed un riverbero di pregiudizio o, quanto meno, diffidenza verso la coordinazione in un contesto, quello dell’*Estado Autnómico*, in cui, ricordiamolo, l’unità vive in costante equilibrio (tensione) con le spinte centrifughe di autonomia.

Ad ogni modo, è stato tangibile e costante lo sforzo di de-ideologizzare il concetto, di ‘neutralizzarlo’, “para que los territorios –sobre todo, según qué territorio– no se sintieran ofendidos a causa de su mera invocación. Esta neutralización ha consistido, en singular, en explicar que la cooperación no tiene nada a que ver con eso aparentemente tan peligroso, y tan generador de sospechas, como la coordinación –del Estado hacia las Comunidades Autónomas: no sólo desde el centro sino también desde arriba–”¹¹⁵.

In quanto alla coordinazione come principio generale, questa si riconduce essenzialmente all’efficacia esigibile dall’attività e dall’organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche. La necessità alla quale tale impianto risponde è quella di garantire e mantenere compatibilità tra il principio di unità e quello di autonomia, struttura sulla quale poggia l’intero sistema-Stato.

A differenza di quanto si commentava pocanzi, in questo caso, il principio di coordinazione “no permitiría que el legislador estatal incidiera en el ejercicio de las

¹¹²Sui limiti della coordinazione in un contesto territoriale asimmetrico ed eterogeneo cfr. Martín Mateo R., *Manual de Derecho Autnómico*, Madrid, 1986. Si veda, inoltre, Barrachina Juan E., “Problemas en la ejecución del principio de coordinación”, in *Revista de Administració Pública*, n. 128/1992.

¹¹³Cfr. STC 27/1987.

¹¹⁴In questo senso Fernández Manjón D., *La colaboración en el Estado compuesto asimétrico*, cit., per il quale la coordinazione “en un sistema democrático no sólo no rompe el principio de autonomía sino que puede contribuir a consolidarlo en el sentido sustantivo al permitir una mayor eficiencia de las políticas públicas de los entes autónomos porque los mecanismos de coordinación pueden llevar incorporados un sistema de incentivos, de precios y de penalizaciones, para hacer cumplir dicha eficiencia en la financiación autonómica” (p. 88).

¹¹⁵Così Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz A., “Reflexiones sobre la cooperación: normativa general y sectorial”, in *Revista de Estudios Autnómicos*, n. 1/2002, p.126. Conclude l’Autore: “Así pues, la cooperación ha empleado casi veinticinco años para hacerse perdonar su parentesco con la coordinación. ¿Es ya el momento de redimirla del purgatorio?”(p. 126). Si veda, inoltre, Menéndez Rexach A., “La Cooperación ¿un concepto jurídico?”, in *Documentación Adiministrativa*, n. 240/1997.

competencias que, de acuerdo con el esquema de distribución competencial de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas”¹¹⁶.

È così, dunque, che la coordinazione, intesa come “establecimiento de líneas de actuación política homogéneas, pero sin que ello signifique una modificación del sistema de reparto competencial establecido, ni siquiera de su ejercicio”¹¹⁷, si declini in meccanismi e contesti di incontro per l’analisi, la discussione e la deliberazione di problemi comuni. L’esempio più eloquente sono le *Conferencias Sectoriales* – sulle quali ritorneremo a breve –, nelle quali la coordinazione, quindi, consiste nel “intercambiar puntos de vista y examinar en común problemas de cada sector, así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos, no incide en el ámbito competencial autonómico”¹¹⁸.

In questo ordine di idee, in conclusione, chi scrive non ritiene sbagliato ancorare nei meccanismi di cooperazione e coordinazione una funzione di garanzia della sussidiarietà, in accordo, peraltro, con reiterata giurisprudenza costituzionale, per la quale il ricorso a tali meccanismi deve essere sempre e comunque prioritario rispetto alla centralizzazione delle funzioni che “sólo puede tener lugar [...] en supuestos excepcionales que aparezcan pienamente justificados”¹¹⁹.

Un auspicio, sembrerebbe, forse più predicato che praticato.

4. Lo sviluppo normativo della cooperazione: limiti e prospettive.

L’ambiguo, ma intenzionato, modello/non modello (non) individuato dalla Costituzione spagnola – accompagnato da una nutrita, benché casuistica, giurisprudenza – non ha certo limitato lo sviluppo di pratiche cooperative; sviluppo

¹¹⁶Così Hernández Lafuente A., “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”, cit., pp-569-570.

¹¹⁷Così Cámara Villar G., “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, cit., p. 20. In questo senso cfr. STC 32/1983.

¹¹⁸STC 76/1983.

¹¹⁹STC 190/2000, nella quale si afferma, inoltre, che “la regla ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen normativamente los Planes y los apliquen, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas, dado que [...] el traslado al Estado de la titularidad de las competencias de gestión sólo puede tener lugar [...] cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no puede llevarse a cabo mediante mecanismo de cooperación o coordinación”.

spontaneo, legato alle virtù e alle esigenze di un sistema decentrato che necessita di meccanismi di raccordo¹²⁰.

Effettivamente, le prime forme di collaborazione, di ‘contatto’, si riconducono al processo di ‘discesa’ delle funzioni e delle competenze a livello regionale¹²¹ e, più in generale, al consolidamento del modello autonomico nel suo complesso.

I limiti evidenziati dalla prima fase del processo, legata sostanzialmente ad una reticenza centralista dello Stato e al contrappeso ‘diffidente’ e ostile nazionalista delle prime due Comunità Autonome costituite – Cataluña e Paesi Baschi – gettarono le basi di un sistema, tutt’oggi esistente, fondato essenzialmente sul confronto bilaterale, nel quale la multilateralità sembrerebbe un ‘attentato’ all’autonomia.

Ad ogni modo, la via del conflitto – innanzi tutto politico, in seguito ‘giurisprudenzializzato’ –¹²², la sua poca convenienza, apre degli spazi disponibili alla collaborazione congiunta e partecipata e si dirige verso la ‘copertura’ normativa di strumenti e ‘luoghi’ di raccordo comunque già esistenti e sviluppati.

Tuttavia, la premessa logica, in questo caso, è che nonostante l’affermazione dei principi, ed il loro ‘blindaggio’ da parte dei giudici costituzionali, si prospetta – si è prospettato – un modello fondamentalmente aperto, a disposizione degli attori (politici) e della necessaria flessibilità che richiede un sistema collaborativo. Ed è precisamente in relazione a questa premessa che – come vedremo – gli sviluppi normativi saranno sostanzialmente ‘sobri’, frugali.

In risposta ad una volontà implicita del costituente¹²³ la Ley 12/1983 *del Proceso Autonómico* (LPA) – sulla base delle conclusioni del miliare *Informe de la Comisión*

¹²⁰Come autorevolmente segnala García Morales M.J., “Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, in García Morales M.J., Montilla Martos J.A., Arbós Marín X., *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Madrid, 2006, “El carácter espontáneo con el que aparecen las relaciones de colaboración es una constante que se aprecia en todos los países de nuestro entorno. Éstas no surgen como fruto de un plan preconcebido, sino más bien como resultado de las necesidades de funcionamiento de cada estructura” (p.11).

¹²¹Il riferimento è alle Comisiones Mixtas de Traspasos. Sul punto cfr. Aja E., *El Estado Autonómico, Federalismo y Hechos Diferenciales*, cit.

¹²²Cfr. López Guerra L., “Conflictos competenciales, interés general y decisión política”, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 1/1988. Dello stesso Autore si veda, inoltre, “La Segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 36/1993.

¹²³Si veda Ruiz-Rico Ruiz G., Ruiz Ruiz J.J., “La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992”, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 266/1995, i quali sottolineano “una voluntad implícita del constituyente por remitir a la normativa de desarrollo las técnicas «orgánicas» de cooperación, como uno más de los temas que hacen referencia a la organización territorial del Estado, sobre la que voluntariamente no se llegó a concretar en exceso durante el *iter* constitucional. No puede recibir otra explicación la ausencia de un

*de Expertos sobre Autonomías*¹²⁴ e sulle ‘ceneri’ della LOAPA – diventa il primo strumento legislativo nel quale trovano formalizzazione i primi meccanismi cooperativi. In questo modo diventa formale, appunto, la coscienza che “como en las obras arquitectónicas el cemento o el barro, también el Estado de las autonomías precisa de elementos aglutinantes menos nobles que le den cohesión e impidan su derrumbamiento. A ello contribuyen todas las fórmulas de relación entre poderes que impulsan el funcionamiento del sistema”¹²⁵.

Se, dunque, la cooperazione può essere paragonata al cemento, solido agglutinante che garantisce la stabilità del sistema, è doveroso segnalare, però, che la ‘concessione edilizia’ – per mantenere la fortunata metafora dell’*Informe* – è arrivata in un momento ben preciso: quando, cioè, il processo autonomico aveva iniziato a prender forma, materializzando il disegno del costituente e placando i timori di fronte ad un modello così indefinito e aperto. Fu così che “la certeza de que había autonomía y de que ésta tendría un alcance general condujo a que en el sistema de articulación y relación de los ordenamientos estatal y autonómicos fueran apareciendo en escena –de facto– una serie de instrumentos de cooperación, pese a que no habían cristalizado en el plano normativo”¹²⁶.

Dal controverso episodio della LOAPA – che per prima aveva formalizzato meccanismi di raccordo, sebbene in parte affettati dal duro giudizio di incostituzionalità – il clima di reticenza nei confronti della cooperazione introdusse forti interrogativi sulla possibilità della legge di poter andar oltre “de un modelo no sancionado, sino inspirado por la cooperación”¹²⁷. In ogni caso, chiari definitivamente

marco constitucional donde reciban una mínima regulación aquellos organismos específicamente pensados para la colaboración vertical entre el Estado y las CC.AA.” (p. 390).

¹²⁴ Dossier redatto nel 1981 sotto l’atorevole direzione del prof. García de Enterría. Cfr. AA.VV., *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, 1981; consultabile anche on-line alla pagina www.mpr.gob.es.

¹²⁵ Così AA.VV., *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, cit., p. 15. A questa conclusione giunge il lavoro degli Esperti, dopo aver sottolineato che la “Constitución se ha mostrado parca y muy poco imaginativa al establecer reglas de relación entre los poderes estatales y autonómicos. Puede deducirse, sin embargo, de su propio texto una serie de principios, cuya vigencia es preciso explicitar, ya que forma parte, según dijimos al comienzo, de la propia estructura institucional del sistema y que son elementos precisos para la ordenación de un Estado complejo, como es el autonómico” (p. 15).

¹²⁶ Così Ridaura Martínez M.J., *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Valencia, 2009, p. 56.

¹²⁷ Così Hernández Lafuente A., “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”, cit., p. 577.

che la normativa in materia non poteva non derivare dal consenso e dall'accordo politico¹²⁸.

In quest'ottica risulta comprensibile, paradossalmente coerente, il lasso di tempo quasi decennale che trascorre fino all'intervento legislativo più significativo in materia.

Sul finire degli anni '80, di fatto, la cooperazione diventa una vera e propria necessità, derivata dalla corrente fisiologia di uno Stato composto, nonché dalle crescenti funzioni richieste dal processo di integrazione europea, tanto nel moto 'ascendente' quanto in quello 'discendente'. L'alta conflittualità, inoltre, – quasi 800 (!) conflitti Stato/CC.AA. presentati dinnanzi al TC nel primo decennio di autonomia – stava iniziando ad elevare il “riesgo evidente de que el Tribunal adoptara un papel de definidor político de lo que fuera el interés general”¹²⁹, rendendo, così, urgente un sistema di partecipazione e collaborazione.

Con questo spirito gli *Acuerdos Autonómicos* del 1992 inaugurano una tendenza al *favor* verso tecniche di canalizzazione delle relazioni cooperative riconoscendo, innanzi tutto, il principio di cooperazione come “consustanciasl con el buen funcionamiento del Estado autonómico”¹³⁰ e poi compromettendosi, i partiti politici firmatari degli *Acuerdos*, all'adozione di un comportamento politico coerente con detto principio.

Sulla questa scia – ma più per una coincidenza temporale che causale: una legge statale in tema di cooperazione non avrebbe fatto rima con il consenso politico padre degli Accordi – viene approvata la Ley 30/1992 *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJAP-PAC); rubricazione barocca per un contenuto dispositivo sostanzialmente serafico.

Si tratta, indubbiamente, di un significativo passo in avanti, almeno di un segnale, giacché “representa el primer intento de ordenar con carácter general una maraña de

¹²⁸Cfr. Hernández Lafuente A., “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”, cit., il quale sottolinea come “Distinguiendo entre modalidades de colaboración y los instrumentos que la ponen en práctica, se tuvo en cuenta, respecto de las primeras, que la determinación con carácter general de su contenido, con independencia de las áreas materiales concretas, debía abordarse a partir del acuerdo político, de forma que su tratamiento normativo superase las condiciones existentes en ese momento así como los recelos derivados de la experiencia de la LOAPA” (p. 577).

¹²⁹Così Corcuera Atienza J., *Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica*, in *Anuario Jurídico de La Rioja*, n. 8/2002, p.194.

¹³⁰Il paragrafo 2 degli *Acuerdos* è dedicato, appunto, al “Desarrollo del principio de cooperación”.

instrumentos que se estaban desarrollando sin ninguna previsión”¹³¹. Tuttavia delude dal punto di vista sostanziale: una semplice trascrizione giuridica di strumenti già presenti e operativi da tempo. Una “situación normativa insatisfactoria o incompleta”¹³². Forse non sarebbe potuto essere altrimenti; le ‘costrizioni’ legislative rischiano di paralizzare la dinamica fluidità della cooperazione. In altri termini, “la negociación política –que es el sustrato de la mayoría de estas relaciones– no puede encorsetarse hasta el extremo de su asfixia. Así pues, hay que optar por una regulación que pueda combinar la necesaria flexibilidad y la seguridad jurídica que deriva de su regulación jurídica”¹³³.

Ad ogni modo, oltre alla proclamazione della cooperazione come un “principio activo, no sólo deseable, sino indispensable” all’attuazione della realtà plurale e complessa delle Amministrazioni Pubbliche – si parla di Relazioni Interamministrative, tra Amministrazioni Pubbliche, dunque, e non di Relazioni Intergovernative –, nonché come “deber general”, essenza del modello territoriale dello Stato autonomico, dovere “recíproco de apoyo y mutua lealtad”¹³⁴, la legge si caratterizza per essere “un marco jurídico que, en líneas generales, ha servido para regular la realidad que pretendía regir en el momento de su aprobación (no así [...] para activar la voluta política necesaria para aplicar sus previsiones)”¹³⁵.

Alla stesso modo, l’enfasi posta nella *Exposición de motivos* sul principio di *Lealtad constitucional* si scontra palesemente con “una falta de ambición a la hora de desarrollarlo”¹³⁶ nell’articolato.

¹³¹Così García Morales M.J., “Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales”, in *Activitat Parlamentària*, n. 15/2008, p. 50.

¹³²Da subito la dottrina si espone sulle potenzialità non sviluppate della L. 30/1992. Così Parejo Alfonso L., “Las relaciones entre las Administraciones públicas en el Título I de la Ley 30/1991, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, in AA.VV., *Las Relaciones Interadministrativas de Cooperación y Colaboración*, Barcelona, 1993, p.17.

¹³³Così Ridaura Martínez M.J., *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, cit., p. 26.

¹³⁴Si veda la *Exposición de motivos* della L. 30/1992, punto 4.

¹³⁵García Morales M.J., “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 86/2009, p. 70.

¹³⁶ Così Ruiz-Rico Ruiz G., Ruiz Ruiz J.J., “La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992”, cit., p. 400, il quale sottolinea la poca innovatività della norma rispetto alla legislazione relativa agli enti locali: “En efecto, si por una parte destaca el hecho de haber sido reconocida formalmente la naturaleza fundamental del «principio de colaboración», de otro lado, el legislador no ha llegado a plantearse una regulación de todas sus implicaciones en el ámbito de la colaboración interadministrativa. Eso explica con toda probabilidad el enorme parecido que existe entre algunos de los preceptos de la Ley de 1992 con el artículo 55 de la Ley de

Una disciplina incompleta, insomma, della collaborazione, qualificata come dovere e declinata – con tutti i limiti esposti – solo nell’accezione verticale e escludendone quella orizzontale.

Occasioni perse. Anche dalla relativa Legge di riforma 4/1999.

Anche i principi generali, ripresi all’art. 4 della Legge, non costituiscono una grande novità. Dal principio generale della *Lealtad institucional* se ne ricava quello del *deber de auxilio* – ricalcando, peraltro, lo schema già tracciato dalla LPA nel 1983¹³⁷ –, per il quale le Amministrazioni pubbliche sono tenute allo scambio di informazioni e al dovere di “prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencias activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias”. Ausilio che potrà essere negato solo in casi circoscritti e adeguatamente motivati.

Le insufficienze della cornice normativa sulle relazioni di collaborazione da subito hanno rivelato il bisogno di elaborare e approvare una legge di cooperazione generale, una regolazione comune per tutto il sistema di RIGs nel suo complesso, tanto nella vertente verticale quanto in quella orizzontale, sia delle pratiche multilaterali che in quelle bilaterali.

Nel 2002, di fatto, venne presentato un *Anteproyecto de Ley General de Cooperación Autónoma*¹³⁸. Tuttavia, nonostante l’ampia partecipazione di dottrina e funzionari pubblici al dibattito previo¹³⁹, la proposta viene ricordata più per i limiti esogeni che non per i propri contenuti. Con tale consapevolezza, l’allora ministro proponente già anticipava e segnalava che, nonostante l’obbligatorietà del principio di collaborazione, “esta obligación de cooperar tan sólo puede ser cumplida voluntariamente, pues es muy difícil, por no decir imposible, imponer la

Bases de Régimen Local. Hasta tal punto que sería correcto afirmar que se ha limitado a extender al conjunto de las Administraciones los deberes que ya se aplicaban a la colaboración de las entidades locales con el Estado y las CC.AA.” (pp. 400-401).

¹³⁷Si veda L. 12/1983, art. 2: “El Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precise sobre la actividad que estas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias. Las informaciones obtenidas por este medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas, que también podrán solicitar de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias”.

¹³⁸Per un’analisi dettagliata sul progetto di riforme si veda Corcuera Atienza J., “Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autónoma”, cit.

¹³⁹Si veda il numero monografico “La Cooperación en el Estado Autonómico”, de la *Revista de Estudios Autonómicos*, n. 1/2002.

cooperación”¹⁴⁰. Appunto, il progetto non ebbe buon esito: la ‘diffidenza’ politica, e il ‘trauma’ ancora percepibile della LOAPA fecero che la Cortes Generales non accolsero la proposta di legge¹⁴¹.

Qual è, allora, il problema? Dov’è che si incaglia il meccanismo delle relazioni intergovernative – o, dovremmo dire, interamministrative –?

È evidente che il quadro normativo attuale non basta. Ma è altrettanto evidente che una regolazione normativa generale, da sola, nemmeno basterebbe.

Affinché un ingranaggio complesso, com’è l’*Estado Autonomico*, funzioni, ogni pezzo, ogni rotella deve funzionare correttamente. Ciò significa che una Legge generale sulla cooperazione è senz’altro auspicabile, ma di certo non sufficiente. Se parliamo di collaborazione tra Amministrazioni pubbliche e tra livelli di Governo, la questione della riforma del Senato ritorna con forza¹⁴².

Consapevoli, però, dell’improbabilità e della reticenza dello spirito riformista delle principali Istituzioni di governo spagnole verso la loro stessa modifica, quello verso una cornice normativa generale, completa e attualizzata – specialmente alla luce delle recenti riforme statutarie –, sarebbe sicuramente un primo passo importante e significativo – anche se, senza sorprese, l’idea non risveglia molto entusiasmo negli attori¹⁴³ –. È vero che si parte da un modello costituzionale ‘silente’ e aperto, ma dopo più di 35 anni di processo autonomico “ya es imputable al legislador y a otros operadores jurídicos la ausencia de claridad en el tema”¹⁴⁴.

Normazione e flessibilità non per forza sono incompatibili, non per forza compromettono il candore della volontarietà. Per tener fede a ciò, chiaramente, “la

¹⁴⁰Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado*, 12 giugno 2001, p. 3.

¹⁴¹Cfr. Corcuera Atienza J., *Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autónoma*, cit.

¹⁴²Sulla complementarità di una possibile *Ley de cooperación* con la riforma del Senato anche Alonso de Antonio J.A., “Consideraciones sobre una posible Ley General de Cooperación Autónoma”, cit.

¹⁴³Cfr. Arbós Marín X., “Introducción”, in Arbós Marín X. (coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico. La posición de los actores*, Barcelona, 2009, il quale segna, facendo il bilancio delle interviste sottoposte ai vari attori delle RIGs coinvolti nello studio, specialmente in relazione alla percezione di questi su una probabile regolazione formale della cooperazione: “Toda ley, y especialmente una como ésta, tiene un elemento simbólico junto al propiamente funciona. De entrada, una ley llamanda «de cooperación» evocaría la Ley de Armonización que como la difunta LOAPA suscita las mayores reticencias en algunas comunidades autónomas. Tal vez, además, legislar la cooperación haga perder a ésta su dimensión voluntaria derivada de la titularidad competencial” (p. 37).

¹⁴⁴Così Ridaura Martínez M.J., *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, cit., p. 77.

perspectiva no puede ser la coordinación centralizadora sino la cooperación federalizante”¹⁴⁵.

Cooperazione deve intendersi come sinonimo e garanzia di unità, giacché “sólo por medio de una cooperación planificada y consciente, y por tanto organizada, puede surgir la unidad política. [...] bien entendido que tal garantía y aseguramiento no es sólo una cuestión de fijación de normas sino, sobre todo, además, de actualización del orden jurídico”¹⁴⁶.

La formalizzazione giuridica della cooperazione, quindi, come struttura e non come ‘blindaggio’; come garanzia contro gli usi e abusi della politica. Solo questo ordine di idee può essere quello adeguato, quello costruttivo. Perché “un modelo de colaboración de naturaleza estrictamente política, sin formalización jurídica, ni en su estructura ni en su capacidad para obligar, difícilmente puede funcionar en un Estado con una deficiente cultura de la colaboración, en el que el debate político-partidista se superpone continuamente con el debate territorial”¹⁴⁷.

Ora, è vero anche che – come segnala autorevole dottrina – lo studio e l’analisi delle Relazioni Intergovernative in Spagna hanno avuto un “sesgo pesimista”¹⁴⁸ che ha teso sempre a sottolineare (solo) gli aspetti negativi, basandosi su prospettive piuttosto formali(stiche)¹⁴⁹. Premettendo che un certo ordine giuridico – ripetiamo, come struttura e non come ‘ingessatura’ –, tenendo comunque conto dell’elevato livello di

¹⁴⁵Così Montilla Martos J.A., “El marco normativo de las relaciones intergubernamentales”, in García Morales M.J., Montilla Martos J.A., Arbós Marín X., *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autónomico*, cit., p. 100, il quale aggiunge: “El punto de referencia no es, obviamente, la recentralización, que podía resultar cara al legislador de la LOAPA, por cercanía histórica al Estado centralizado, sino el modelo federal que se ha desarrollado en distintos Estados de la Unión Europea” nei quali si avverte “una formalización en tres niveles, constitucional, legislativo y convencional, del modelo de relaciones intergubernamentales, que no existe en España”. In questo senso “una ley de cooperación intergubernamental debe ser elaborada de forma consensuada con las CCAA. Para ello, no nos sirve, obviamente el Senado, que sería el lugar adecuado para elaborar una Ley de esta naturaleza” (p. 100).

¹⁴⁶Così Hesse K., “Concepto y cualidad de la Constitución”, in Id., *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, 1992, p. 14.

¹⁴⁷Così Montilla Martos J.A., “El marco normativo de las relaciones intergubernamentales”, cit., p. 98.

¹⁴⁸Colino C., “Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada”, in Colino C., León S., Ferrín M., *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*, Madrid, 2012, p. 19. “Este sesgo [...] se ha basado en ocasiones en una serie de estereotipos que se han transmitido de cita en cita, no sólo dentro sino fuera de nuestras fronteras, y que si en algún momento del inicio de nuestra trayectoria institucional autonómica pudieron tener alguna base real, no se compadecen con su realidad cotidiana y su evolución desde hace ya varios años” (p. 19).

¹⁴⁹Cfr. Menéndez Rexach A., “Las relaciones de cooperación, control y conflictividad”, in García Roca (coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Madrid, 1999; Souvirón J.M., *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado. Los elementos esenciales del sistema constitucional de organización territorial del Estado y su concreción*, Granada, 2000.

istituzionalizzazione raggiunto mediante le recenti riforme statutarie, rimane un passo auspicabile, bisogna comunque prender coscienza di altre componenti che contribuiscono a dare forma e movimento al complesso delle *Relaciones Intergubernamentales*: fattori informali, l'evoluzione temporale, il 'gioco' dei partiti politici¹⁵⁰ ...

In questo ordine di idee – mantenendo, comunque, un necessario spirito critico –, i limiti di un sistema cooperativo che di fatto non riesce a (non vuole?) cambiare potrebbero forse esser interpretati, ma non giustificati, come peculiarità proprie del sistema. In questo senso, dunque, la non costituzionalizzazione delle RIGs, l'inoperatività del Senato, la cagionevole formalizzazione del sistema cooperativo, etc., potrebbero assurgere a caratteristiche proprie “que se han presentado habitualmente como deficiencias o patologías de nuestro sistema, que, obviamente, solo lo son si se le compara con un modelo ideal”¹⁵¹.

La questione è senz'altro delicata e complessa; lo diventa ancor più in un sistema dinamico e cangiante, come quello *Autonómico*, in cui il conflitto e, quindi, la negoziazione ha rappresentato e rappresenta la dinamo quotidiana della forma di Stato.

Queste le premesse.

Si potrebbe pensare di iniziare – forse – a ragionare su una teoria costituzionale prettamente spagnola sui meccanismi relazionali di collaborazione sulla base del vigente regime giuridico¹⁵². Tuttavia ciò che acquista maggiormente verosimiglianza è che “la pretensión de encuadrar las relaciones intergubernamentales en un ordenamiento preciso y detallado [legislativo o no] parece una ilusión del futuro”¹⁵³.

Il punto, tuttavia, è un altro. Che convenienza, in termini di risultati e di efficienza, potrebbe avere un sistema con un buon disegno istituzionale che, però, non trova un coerente *feedback* nei comportamenti, nelle predisposizioni di chi dovrebbe attivarlo?

¹⁵⁰Cfr. Montero A., “The Limits of Decentralization: Legislative Careers and Territorial Representation in Spain”, in *West European Politics*, n. 30/2007; Grau i Creus M., “Spain: Incomplete Federalism”, in Wachendorfer-Schmidt U. (ed.), *Federalism and Political Performance*, London/New York, 2000; Solozabal J.J., “El Estado autonómico como modelo constitucional y como sistema político: balance y perspectivas”, in Laborda J.J. (ed.), *España ¿cabemos todos?*, Madrid, 2002.

¹⁵¹Così Colino C., “Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada”, cit., p. 32.

¹⁵²Cfr. Fernández Alles J.J., “Bases para una teoría constitucional española sobre Relaciones Intergubernamentales”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 72/2004.

¹⁵³Così Arbós Marín X., “Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado”, in García Morales M.J., Montilla Martos J.A., Arbós Marín X., *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico*, cit., p. 103.

Il problema, allora, è anche (soprattutto) di volontà politica, di cultura. La lealtà costituzionale, la leale collaborazione, si ancora nelle norme, ma vive nelle azioni. È (anche) su questo punto che converrebbe soffermarsi e ragionare. La *cultura política de la colaboración* deve diventare una priorità, una base imprescindibile sulla quale poggiare, che, purtroppo, però, tante volte subisce “los conflictos derivados de un diseño y ejercicio acusadamente particularistas de la política, tanto desde instancias centrales como territoriales, [y que] se están planteando muchas veces con singular crudeza y con manifiesto desdén por las exigencias de la lealtad constitucionalmente debida y la necesidad de colaboración que ésta implica”¹⁵⁴.

5. I principali strumenti di cooperazione.

5.1. Convenios verticales de colaboración.

I *convenios* sono lo strumento collaborativo più utilizzato non solo nell'ordinamento spagnolo, ma nella maggior parte dei sistemi federali.

La ragione risiede nel carattere estremamente flessibile e, di conseguenza, nella garanzia di ‘libertà di movimento’ che questi offrono alle parti contraenti.

I *convenios* si presentano, insomma, come lo strumento dell'incontro: canali elastici e facoltativi, prescelti nell'ottica della prevenzione dei conflitti, ma soprattutto atti a “conseguir una uniformidad sin centralización para hacer frente de forma eficaz al crecimiento de las tareas públicas, así como al incremento de la amplitud territorial de los problemas que, por encima de la fragmentación de competencias, deben ser resueltos de forma unitaria”¹⁵⁵.

In Spagna, più precisamente, rappresentano lo strumento alternativo e compensativo della lacuna costituzionale per la quale il sistema di distribuzione di competenze non è stato accompagnato – lo abbiamo già visto – da meccanismi relazionali tra i diversi livelli di potere politico presenti nell'ordinamento. Inoltre, derivano da una tradizione di uso ricorrente già da prima della nascita dello Stato autonomico che, tuttavia, non ha impedito loro di adattarsi alle condizioni rinnovate

¹⁵⁴ Cámara Villar G., “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, cit., p. 13.

¹⁵⁵ Così García Morales M.J., *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, 1998, p. 287.

dal trascorrere del tempo e degli eventi e di convertirsi, così, in strumento privilegiato – forse troppo – di trasferimento di competenze¹⁵⁶.

I *convenios*, dunque, sono il canale preferente di collaborazione tra livelli di amministrazione¹⁵⁷ e consentono quella versatilità necessaria per adattarsi e funzionare in un sistema ‘aperto’, come quello *autonómico*.

Fa riflettere il fatto che uno strumento cooperativo di grande portata, come vedremo, non conosca ubicazione e regolazione costituzionale esplicita. Sicuramente un paradosso, se si ragiona sulla portata quantitativa nettamente superiore delle convenzioni verticali rispetto a quelle orizzontali che sì la Costituzione riconosce, ma effettivamente non favorisce – ci tratteremo sul tema nel seguente capitolo –.

Il fatto di non esser contemplati dalla Costituzione spagnola non esclude che ai *convenios* vengano applicati i principi costituzionali, contribuendo, così, a creare una cornice giuridica e normativa generale alla quale questi dovranno sottomettersi. Innanzitutto il principio dell’indisponibilità delle competenze – blindato dalla stessa giurisprudenza costituzionale¹⁵⁸ –, poi quello della volontarietà, che rende disponibile l’autonomia delle parti e la scelta di una posizione indipendente dalla volontà dell’altro contraente¹⁵⁹.

Il principale riferimento normativo è la già citata L. 30/1992, ed in particolare gli artt. 6 ed 8¹⁶⁰: se ne delinea l’ambito soggettivo ed oggettivo¹⁶¹, nonché la dimensione

¹⁵⁶Cfr. Muñoz Machado S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2007.

¹⁵⁷Cfr. Martín Huera P., *Los convenios Inter-administrativos*, Madrid, 2000.

¹⁵⁸Cfr. SSTC 26/1982 e 76/1983.

¹⁵⁹Si veda Albertí Rovira E., “Los convenios de colaboración”, in *Anuario Jurídico de La Rioja*, n. 8/2002, il quale sottolinea: “Los convenios [...] no son en ningún caso el medio adecuado para modificar la distribución constitucional de competencias”. Quanto alla volontarietà sostiene che essa “desprende de la autonomía política de la que gozan las diversas instancias de gobierno, Estado y Comunidades Autónomas, que hace que sus poderes y su posición recíproca sean independientes, en el sentido de que no derivan uno del otro ni están sometidos a relación alguna de jerarquía ni de supra o subordinación” (p. 154).

¹⁶⁰Cfr. García Morales M.J., “Los convenios de colaboración en el Estado autonómico: balance de la actividad convencional y su régimen jurídico”, in Carrillo M. (ed.), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, 2008 e González Navarro F., “Artículo 6”, in González Pérez J., González Navarro F. (eds.), *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, 2007.

¹⁶¹Art. 6.1 L. 30/1999: “La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”.

Si veda, contemporaneamente, l’art. 8.1 della stessa Legge, che sancisce: “Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes”.

dell'efficacia, che ne fa dei *pactos jurídicos* dai quali originano *obligaciones exigibles* dinnanzi agli organi di giurisdizione¹⁶².

Bisogna distaccare che i 'nuovi' Statuti di Autonomia hanno incluso una regolazione più o meno – a seconda dei casi – dettagliata sulla pratica convenzionale¹⁶³ ed esprimono l'intenzione di svilupparla ulteriormente mediante legge regionale nutrendo, così, il meccanismo di pesi e contrappesi tra le virtù della trasparenza e della sistematicità e gli inconvenienti di un regime giuridico, però, troppo differenziato. Ritorna in questo senso l'urgenza – secondo alcuni – di una cornice normativa generale ed omogenea che, senza compromettere l'autonomia e la volontà delle parti, permetta di dare a questo tipo di accordi – che, comunque, ricordiamolo, generano effetti giuridici – un riferimento di massima comune per tutto il Paese¹⁶⁴.

Il 'successo' dei *convenios* si intreccia, in un sistema di causa/effetto, con il valore della continuità che li contraddistingue¹⁶⁵. Si può rintracciare una continuità temporale, per la quale il numero di convenzioni è andato aumentando man mano che le Comunità Autonome hanno consolidato il rispettivo potere politico e si sono impegnate ad offrire e garantire un gran numero di servizi ai cittadini, subendo

Per un'analisi approfondita sulla cornice normativa dei *convenios de colaboración* si rimanda a Divassón Mendivil J., "Los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", in AA.VV., *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Zaragoza, 2008.

¹⁶²L'art. 8.2 della L. 30/1992 chiarisce, effettivamente, che i Convenios "obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa" e ne stabilisce la comunicazione al Senato, nonché la pubblicazione nel BOE dello Stato in el '*Diario Oficial*' della rispettiva Comunità Autónoma. Il comma 3, invece, stabilisce che le questioni conflittuali che possano sorgere dall'interpretazione o dal compimento di un *convenio* "serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional".

¹⁶³Sul tema si veda la ricostruzione di Ridaura Martínez M.J., *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, cit.

¹⁶⁴In questo senso Montilla Martos J.A., "El marco normativo de las relaciones intergubernamentales", cit., per il quale "No es necesario insistir, por tanto, en que el régimen jurídico de los convenios merece un tratamiento común en todo el Estado, sin que ello limite la autonomía de las partes". In questo modo "Se logrará impedir, como mínimo, que la opacidad tenga la intención de ocultar el acuerdo adoptado y que el régimen jurídico de los convenios que se subscriben con el Estado sea distinto en las diversas CC.AA." (p. 84).

¹⁶⁵In questo senso scrive García Morales M.J., "Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas", in Tornos Más J. (coord.), *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelona, 2006, che "De hecho, la palabra que mejor define el panorama cooperativo a través de convenios es la de una gran continuidad que se manifiesta en diversos frentes" (p. 72).

l'influenza e la correlazione di fattori socio-demografici, nonché politici, legati ai distinti territori regionali¹⁶⁶.

Il gran numero di *convenios* – più di 15300¹⁶⁷ – ha spinto la creazione di Registri regionali che, oltre ad investire tali strumenti di trasparenza e sistematicità, ne permette una sistematizzazione omogenea e, di conseguenza, riesce a porsi come strumento di informazione per cittadini ed ‘addetti’ al settore¹⁶⁸.

Ma la continuità sta anche nella forma e nelle materie. Effettivamente, gran parte dei *convenios* origina da un modello ‘tipo’, riproposto e ricalcato successivamente più volte. Nascono in una dimensione formalmente bilaterale – dall’accordo Stato/Comunità Autonoma –, ma, proprio per questo effetto ‘copia’, amplificano la loro portata in maniera multilaterale, estesa, cioè, alle restanti Comunità. In questo modo “la heterogeneidad potencial que permite esta figura, en la práctica, se traduce en una notable homogeneidad de actuaciones”¹⁶⁹.

L’ambito d’azione in cui prevalentemente riflettono questi strumenti di cooperazione riguardano l’istruzione ed i servizi sociali¹⁷⁰; un modo per espandere e garantire l’uguaglianza dei cittadini in tutto il territorio statale.

Ad ogni modo, la vera caratteristica preminente dei *convenios de colaboración* verticali è la dimensione finanziaria che questi avanzano ponendosi come canale preposto ai trasferimenti statali attraverso le Relazioni Intergovernative¹⁷¹.

Non si tratta, tuttavia, di un dato sorprendente, giacché nella maggior parte dei sistemi federali le Relazioni Intergovernative sono servite come canale per orientare le politiche statali attraverso gli incentivi economici. In Spagna la situazione si ripete,

¹⁶⁶Cfr. López Nieto L., “Los convenios de colaboración en el Estado autonómico: Intensidad, continuidad y multilateralidad de una relación casi desconocida”, in López Nieto L. (coord.), *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, cit.

¹⁶⁷Si veda Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2011*, Madrid, 2012.

¹⁶⁸Cfr. García Morales M.J., “Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas”, in Tornos Más J. (coord.), *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Barcelona, 2007.

¹⁶⁹Così García Morales M.J., “Los nuevos Estatutos de autonomía y las Relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿Una nueva etapa?”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 19/2009, p. 375.

¹⁷⁰Cfr. García Morales M.J., “Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas”, cit. e Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2011*, cit.

¹⁷¹Cfr. Cicuéndez Santamaria R., “Las transferencias y subvenciones como instrumentos de las Relaciones Intergubernamentales en España”, in López Nieto L. (coord.), *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, cit.

dunque, e lo dimostrano i tanti *convenios* stipulati attorno ad una base sostanzialmente finanziaria¹⁷².

Verrebbe da chiedersi, così le cose, quanto questo importante ‘peso’ finanziario influenzi e comprometta il principio di volontarietà e, dunque, l’autonomia delle parti (regionali)¹⁷³.

Soprattutto in un momento come questo.

5.2. *Conferencias Sectoriales*

La cooperazione attraverso luoghi organici, le Conferenze, rappresenta sicuramente la dimensione di collaborazione intergovernativa più comune a quegli ordinamenti decentrati in cui il principio della leale collaborazione riveste una funzione di garanzia ed equilibrio fra i vari ‘livelli’¹⁷⁴.

In alcuni casi, come quello della Spagna, ma anche dell’Italia – dove opera un importante ‘Sistema delle Conferenze’¹⁷⁵ – la portata di queste sedi di raccordo assume una rilevanza decisiva ‘in attesa’ e, dunque, in mancanza di un vero e proprio Senato ‘regionale’¹⁷⁶.

Le *Conferencias Sectoriales* spagnole rappresentano senza dubbio il più importante strumento di incontro multilaterale funzionante nell’ordinamento e al momento ne sono presenti 36.

¹⁷²Cfr. Sáenz Royo E., “Relaciones Intergubernamentales de carácter vertical en el Estado Autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 97/2013.

¹⁷³In questo senso si interroga Sáenz Royo E., “Relaciones Intergubernamentales de carácter vertical en el Estado Autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro”, cit., la quale conclude che il principio di indisponibilità delle competenze ‘blinda’ e, quindi, ‘protegge’ l’autonomia contrattuale delle parti (p. 7 e ss.).

¹⁷⁴Cfr. Ceccherini E., “Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna”, in *Amministrare*, n. 1-2/2006.

¹⁷⁵Sotto la semplificazione di questa formula si includono la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome (c.d. Conferenza Stato-Regioni), la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la c.d. Conferenza Unificata. Sul tema, tra tutti, cfr.: Agosta S., “Dall’intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità”, in *federalismi.it*, n. 18/2004; Anello W., Caprio G., “I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e Conferenza Unificata”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/1998; Antonelli V., *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Milano, 2009; Bassu C., “La Conferenza Stato-Regioni nella Riforma Costituzionale”, in *federalismi.it*, n. 9/2005; Benelli F., Mainardis C., “La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)”, in *Le Regioni*, n. 6/2007; Budelli E., *Anatomia dei raccordi nell’assetto policentrico*, Torino, 2006.

¹⁷⁶Nel caso italiano, addirittura, il sistema-conferenze viene individuato come “Il destido del «federalismo» italiano”, proprio in supplenza di una Camera delle Regioni ‘tralasciata’ dalla riforma costituzionale del 2001. Si veda Ruggio I., “La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura”, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 195. Per uno studio comparato cfr. Bassu C., “Sulle cooperazioni intergovernative: I

Sin da subito se ne è apprezzata l'opportunità e, dunque, la necessità di inserirle nella fisiologia dell'*Estado Autónomico* in quanto “mecanismos capaces de asegurar en todo momento la coordinación y la coherencia de la acción pública y la comunicación permanente de carácter institucional entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas”¹⁷⁷.

Le Conferenze Settoriali, dunque, vennero inserite nella controversa LOAPA e ‘sopravvissero’ alla ‘storica’ e già richiamata STC 76/1983, in occasione della quale, fatto salvo il principio di indisponibilità delle competenze, vennero consacrate a “órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportuna líneas de acción”¹⁷⁸. Con la dichiarazione conforme trovarono ancoraggio normativo nella *Ley del Proceso Autónomico* 12/1983¹⁷⁹. In occasione dei citati *Pactos autonómicos* del 1992, il *favor* di questi verso il principio di cooperazione e la sua declinazione multilaterale¹⁸⁰ si tradusse presto nell’art. 5 della *Ley* 30/1992, che, tuttavia, ricalca – eccezion fatta per i *Convenios de Conferencia Sectorial*¹⁸¹ – senza innovazioni significative – come, del resto, nemmeno la *Ley* 4/1999 di riforma¹⁸² – la normativa dell’83¹⁸³.

Siamo in presenza, quindi, del luogo di incontro privilegiato tra i due principali livelli di potere; “*órganos multilaterales, integrados por miembros del Gobierno de la*

¹⁷⁷Queste le conclusioni apportate nel Dossier elaborato da una commissione di Esperti sullo Stato autonomico ed edito dal Centro de Estudios Constitucionales e pubblicato in García de Enterría E. (coord.), *Informe de la Comisión de experto sobre autonomías*, Madrid, 1981.

¹⁷⁸STC 76/1983 (FJ 13).

¹⁷⁹Art. 4 *Ley* 12/1983: “1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos. 2. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro competente...”.

¹⁸⁰In questo senso, scrive Tajadura Tejada J., “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, in *Revista Jurídica de Navarra*, n. 49/2010: “se configura así la cooperación como un modelo de funcionamiento del sistema consistente en un comportamiento de todos los poderes en el que se tendrá en cuenta el interés general como resultado de actuaciones conjuntas” (p. 153).

¹⁸¹Art. 5.5 *Ley* 30/1992: “Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial”.

¹⁸²In quest’occasione si opera una distinzione più accurata tra Conferenze settoriali e *órganos colegiados*, e Commissioni Bilaterali di cooperazione.

¹⁸³Per una ricostruzione più approfondita sul percorso normativo delle Conferencias Sectoriales cfr. Duque Villanueva J.C., “Las Conferencias Sectoriales”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79/2007.

*Nación y de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, que tienen por finalidad hacer efectivo el principio de cooperación o servir de cauce para el ejercicio de las competencias coordinadoras del Estado, en ámbitos sectoriales concretos y mediante la adopción de acuerdos políticos”*¹⁸⁴.

La definizione dice tutto: si tratta di organi multilaterali che stabiliscono la cooperazione tra le Amministrazioni Pubbliche al massimo livello politico, in ambiti settoriali e concreti, privi di competenze proprie.

La peculiarità delle Conferenze Settoriali è che non sono organi amministrativi; non appartengono, cioè, all’Amministrazione statale, né a quella regionale. Si tratta di organi di natura squisitamente politica, che facilitano l’incontro delle volontà; organi politici le cui decisioni generano gran quantità di atti amministrativi. E l’articolazione tra queste due dimensioni – la connotazione politica e la necessità di adottare misure concrete di indole amministrativa – trova ulteriore difficoltà tenuto conto lo scarso livello di istituzionalizzazione¹⁸⁵.

La connotazione politica è talmente preminente che la cornice normativa nulla dice rispetto alla creazione o costituzione delle Conferenze Settoriali, ma si limita ad attribuire la facoltà di convocarle al Ministro competente, rimandando l’organizzazione specifica ad un regolamento interno.

Il rango ministeriale dei partecipanti è rilevante. Diversamente, risulterebbe difficile distinguere le *Conferencias Sectoriales* da altri organi cooperativi di rango inferiore; inoltre, “impediría configurar la Conferencia como órgano político de cooperación al máximo nivel, pues esa “supremacía política” sólo la garantiza la presencia en la Conferencia de miembros del Gobierno”¹⁸⁶.

In tale ottica, in un certo senso, viene ‘giustificata’ la Presidenza nella figura del Ministro competente, per la posizione costituzionale che ne fa il rappresentante

¹⁸⁴Così Tajadura Tejada J., “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, cit., p. 156.

¹⁸⁵Cfr. Corcuera Atienza J., “Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica”, cit. per il quale “la continuidad de sus reuniones se ve afectada y las ineficiencias afectan a la participación de los Consejeros lo que, unido a la falta de institucionalización de las reuniones, hace que éstas dependan de criterios ajenos al debate técnico” (p. 201).

¹⁸⁶Così Tajadura Tejada J., “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, cit., p. 161.

dell'interesse generale¹⁸⁷, sebbene ciò crea una sorta di 'dipendenza' dal Ministro di turno e, soprattutto, dalla sua visione più o meno autonomistica che determinerà maggiore o minore interesse nel mantenere buone relazioni con le Comunità Autonome¹⁸⁸. E viceversa.

Tutto ciò ha delle ricadute anche sull'assistenza e la presenza nelle riunioni indette. L'assenza si tradurrebbe in un grave errore politico e, cioè, nell'esclusione dal dibattito e dalle informazioni circolanti¹⁸⁹. Sebbene la presenza e, dunque, la partecipazione acquisisca un valore costituzionale perché intimamente collegata al principio di lealtà federale, istituirne l'obbligo attraverso una Legge ordinaria¹⁹⁰ a nostro avviso pregiudicherebbe – anche se con le migliori delle intenzioni, quelle, cioè, di fomentare la cooperazione e l'azione collettiva – quel principio che sta alla base della collaborazione che è la volontarietà. La questione è senz'altro complessa.

Altrettanto complessa è la questione dell'unanimità posta dalla maggior parte dei regolamenti interni per l'adozione degli accordi. Una tecnica che indebolisce il sistema della Conferenza¹⁹¹ qualora si presentassero “posiciones no constructivas por

¹⁸⁷La STC 76/1983, ineffetti, avallò la costituzionalità di questo istituto non per la condizione “de superior jerárquico”, ma per “la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de supremacía del interés de la nación” (FJ 13).

¹⁸⁸In questosenso Aja E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit., il quale sottolinea: “Parece que el funcionamiento del Estado no debe depender de un gobierno, justamente por su carácter institucional, de relaciones entre ejecutivos distintos, pero desde luego no puede depender del talante de un ministro, que sea más o menos favorable a contar con las CC.AA.” (p. 217).

¹⁸⁹Come appassionatamente scrive Tajadura Tejada J., “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, cit., “si verdaderamente la creación de las Conferencias se configura como la traducción jurídica de una voluntad política previa de desarrollar la cooperación en el Estado Autonómico [...] A ningún Consejero Autonómico en su sano juicio se le ocurriría no asistir a las reuniones” (p. 163).

¹⁹⁰Cfr. Tajadura Tejada J., “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, cit., il quale non sembra avere dubbi sulla conformità costituzionale di una Legge che prescriva l'obbligatorietà della presenza durante gli incontri della Conferenza Settoriale. Per l'Autore ciò che non trova spazio nei principi costituzionali è la giustificazione dell'assenza mediante il rinvio al principio di autonomia politica. In questo senso sostiene: “El principio de autonomía política no es absoluto. No cabe ampararse ne él oara negarse a participar en los instrumentos de cooperación interterritorial. Dicha conducta, cuyo único resultado es provocar un perjuicio al normal y eficaz funcionamiento del Estado, no puede ampararse nunca en el legítimo ejercicio de la autonomía sino en un claro uso abusivo de esta” (p. 164).

¹⁹¹Cfr. Parada R., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993. Partitario del sistema per unanimità Tornos Más J., “Las Conferencias Sectoriales”, in *Documentación Administrativa*, n. 240/1994, per il quale l'introduzione del principio delle maggioranze denaturalizzerebbe il carattere cooperativo delle Conferenze: “Pierden en este caso su naturaleza de ente de colaboración voluntaria y permiten la alteración del sistema de asignación de competencias diseñado en la Constitución y Estatutos de Autonomía. Tan solo sería posible este régimen en el caso de las Conferencias creadas por el Estado cuando éste sea titular de la potestad de coordinación o titular de la competencia y decida abrir su ejercicio a la participación de los entes autonómicos” (p. 75).

parte de algún representante autonómico”¹⁹², ma che in nessun caso, comunque, può vincolare i non firmatari.

L’esempio più rappresentativo di Conferenza Settoriale è probabilmente la CARUE (*Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea*)¹⁹³, che ‘filtra’ le modalità di partecipazione delle regioni spagnole al processo politico europeo coordinandole con lo Stato centrale alla ricerca di una posizione comune e ne consacra la partecipazione, così, alla c.d. fase ascendente del Diritto comunitario¹⁹⁴. In questa sede giungono le proposte ed i lavori delle restanti Conferenze implicate e si innesca il ‘motore’ che congiunge il livello sub-statale con quello sovranazionale. Si tratta di un modello flessibile e rapido di cooperazione che, tuttavia, esclude la partecipazione dei Parlamenti e si concentra in una dimensione ‘governativa’, il che pone il problema dell’influenza/dipendenza politico-partitica¹⁹⁵.

Proprio quest’ultima questione sembra compromettere la funzionalità di uno strumento, quello delle *Conferencias Sectoriales*, che, comunque, lo abbiamo già detto, rappresenta il meccanismo di cooperazione multilaterale per eccellenza. In effetti, “cuando se produce una diferencia de color [político] [...] la no asistencia a una Conferencia Sectorial se anuncie públicamente como arma para hacer patente la

¹⁹²Così Tajadura Tejada J., “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, cit., p. 171.

¹⁹³La CARCE (Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea) – solo nel 2010 diventa CARUE – viene istituzionalizzata da un accordo adottato nella riunione del 29 ottobre 1992. Nel 1994 adotta l’importante “Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales”, con il quale le CC.AA., appunto, iniziano a prender parte attivamente alla fase ‘ascendente’ del Diritto comunitario. Con la Ley 2/1997 la Conferenza, le sue funzioni e la sua composizione acquisisce il rango legislativo e approva un importantissimo accordo per il quale si stabilisce la figura di un *representante autonómico* presso la Delegazione spagnola a Bruxelles. Con gli Acuerdos del 2004, infine, la partecipazione regionale si fa ancora più forte attraverso l’assistenza del *Consejero autonómico* presso i Consigli dei Ministri che riguardano le principali materie e questioni di ambito regionale. Per un’analisi più approfondita sulle dinamiche interne della Conferenza cfr. Duque Villanueva J.C., “Las Conferencias Sectoriales”, cit.

¹⁹⁴Sulla CARUE ed il suo funzionamento cfr.: Etherington J., “Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿superando los enfoques existentes?”, in *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n. 99/2012; Beltrán García S., “La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)”, in *Revista General de Derecho Europeo*, n. 22/2010;

¹⁹⁵Cfr. González Pascual M., “Participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de integración europea”, in Muñoz Machado S. (dir.), *Las Comunidades Autónomas y la Unión europea*, 2012, disponibile su www.academia-europa.org.

disconformidad con las posiciones del Ministerio convocante, y –en definitiva– con el Gobierno Central”¹⁹⁶.

Ad ogni modo, gli ultimi due anni – gli anni della maggioranza assoluta, centrale e regionale, del Partido Popular – si sono caratterizzati per un’importante e dinamica attività – 79 incontri solo nel 2012 – delle Conferenze Settoriali, che si sono convertite nello strumento cooperativo multilaterale più utilizzato per presentare le misure da adottare in materia di impulso allo sviluppo economico e, soprattutto, per raccoglierne il consenso¹⁹⁷.

La dimensione delle Conferenze resta, dunque, quella sulla quale puntare per un confronto e, soprattutto, per un incontro allargato a tutti i soggetti politici dello Stato autonomico.

Le difficoltà e le deficienze, purtroppo, ancora restano. Una scarsa istituzionalizzazione, il ‘gioco’ politico e il forte peso del potere finanziario centrale compromettono quella che potrebbe essere una cooperazione più efficiente e che, spesso, si ferma ancora al ‘mero’ scambio di informazioni¹⁹⁸.

La soluzione, l’auspicio, è tanto semplice a parole quanto difficile da realizzare: “que el principio de la lealtad federal descienda del limbo de las ideas, de la retórica, y de los buenos propósitos, al plano de la realidad y de la praxis política”¹⁹⁹.

5.3. *La Conferencia de Presidentes*

“La Conferencia de Presidentes es el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas”²⁰⁰. La

¹⁹⁶Così Ridaura Martínez M.J., *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, cit., p. 102.

¹⁹⁷Si veda Ministerio de Hacienda y Administración Pública, *Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante el año 2012*, consultabile on line.

¹⁹⁸Questa è la conclusione alla quale giunge Montilla Martos J.A., “El marco normativo de las relaciones intergubernamentales”, cit., interrogandosi sulle ragioni dello scarso numero di *convenios de conferencias sectoriales*. Nelle parole dell’Autore: “la no utilización de estos convenios muestra que no existen auténticas relaciones de colaboración en el seno de las conferencias sectoriales, que luego puedan ser plasmadas en convenios, sino que en las conferencias se produce un mero intercambio de información y los convenios que se subscriben no responden a acuerdos multilaterales adoptados en ellas, sino que, como he indicado antes, recogen formas de financiación estatal condicionada en el ejercicio de competencias autonómicas” (p. 79).

¹⁹⁹Così Tajadura Tejada J., “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, cit., p. 178.

²⁰⁰Si veda l’art. 1.1 del Regolamento interno della Conferencia de Presidentes, pubblicato in BOE, n. 305, 19 dicembre 2009.

“cúspide”²⁰¹ del sistema cooperativo multilaterale, presieduta dal Presidente del Governo con la partecipazione dei diciassette Presidenti dei Governi autonomici secondo le linee direttrici del principio di leale collaborazione²⁰².

Si tratta di uno strumento tanto necessario, quanto recente. Tanto auspicato dalla dottrina²⁰³, quanto strumentalizzato dagli esponenti di Governo, nazionali e regionali.

L’ispirazione è quella della *Ministerpräsidentenkonferenz* che riunisce i Presidenti dei Länder tedeschi ed il Cancelliere federale²⁰⁴. Ma, in questo caso, lo ‘specchio’ della comparazione offre più che altro spunti di riflessione che permettono di vedere le differenze – si noti che il panorama comparato segnala Conferenze di Presidenti composte da una dimensione sia verticale che orizzontale e in Spagna, come si vedrà meglio nel capitolo seguente, gli incontri orizzontali seguono un percorso peculiare – tra due sistemi e capirne il perché.

Arriviamoci per gradi.

Il carattere fondamentale di questo organo è senza dubbio la netta natura politica che lo contraddistingue. Tant’è che il suo principale obiettivo non è quello di adottare decisioni vincolanti di carattere giuridico, bensì accordi politici su questioni di speciale rilevanza per lo Stato autonomico, senza, quindi, alterare il riparto competenziale sancito dalla Costituzione²⁰⁵.

Il grande problema, in questo caso, è l’istituzionalizzazione della Conferenza. La comparazione, dunque, con altri sistemi pone l’accento sul dato più importante e, cioè, sul conflitto politico-partitico che in Spagna ha segnato, e continua a segnare, le vicende della cooperazione, facendone un ordinamento in cui la cultura della

²⁰¹Così si legge sulla pagina ufficiale del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dedicata alla Conferencia de Presidentes. www.seap.minhap.gob.es.

²⁰²Per un’analisi dettagliata sulle funzioni della Conferenza e sul suo regolamento interso si veda Aja E., “La Conferencia de Presidentes del Estado Autonomico”, in Tornos Más J. (coord.), *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, 2005.

²⁰³Si veda tra tutti Albertí Rovira E., “Estado Autonomico e integración política”, in *Documentación Administrativa*, n. 232-233/1993 che si è speso per l’opportunità di un foro di incontro tra Stato e CC.AA.

²⁰⁴Cfr. Greciet García E., “Las relaciones intergubernamentales en España. La descentralización territorial en España. Anexo de normas”, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 18/2008 e Ruiz González J.G., “La cooperación intergubernamental en el Estado Autonomico: situación y perspectivas”, in *REAF*, n. 15/2012.

²⁰⁵Secondo l’art. 2 del Regolamento interno l’oggetto della Conferenza sarà dibattere sulle grandi questioni delle politiche pubbliche, settoriali e territoriali di ambito statale, sulle azioni congiunte di carattere strategico e sugli ambiti rilevanti per lo Stato autonomico. Sarà compito della Conferenza, inoltre, potenziare le relazioni di cooperazione dello Stato con le CC.AA. ed impulsare l’attività delle Conferenze Settoriali e degli altri organi di cooperazione.

collaborazione non è così sviluppata come in altre realtà decentrate. *Res sic stantibus*, un minimo di regolazione giuridica risulta fondamentale²⁰⁶.

Lo spiccato carattere politico dell'organo in questione non farebbe della sua formalizzazione una necessità ineludibile, ma il contesto specifico e le proprie dinamiche non fanno che aumentarne la convenienza e l'opportunità. Dall'istituzionalizzazione della *Conferencia de Presidentes* se ne ricaverebbero dei vantaggi, effettivamente, in termini di legittimità e continuità, prescindendo, così, dal clima politico congiunturale. Le difficoltà legate ad un'eventuale ed opportuna riforma costituzionale ripropongono lo strumento legislativo come deputato alla istituzionalizzazione non solo della Conferenza – organo infra-legislativo di rango regolamentare –, ma di tutto il sistema che sviluppa il principio di cooperazione nello Stato autonomico²⁰⁷.

È importante riflettere ed investire sulla figura e sul ruolo della *Conferencia de Presidentes*, specialmente in un ordinamento fortemente decentrato ed asimmetrico come quello spagnolo. In questa sede, infatti, si realizza l'incontro tra i massimi rappresentanti politici del livello statale e di quello regionale, scongiurando l'isolamento istituzionale e, quindi, l'insorgenza di conflitti che portano ineludibilmente al confronto bilaterale²⁰⁸.

Certo, anche le Conferenze Settoriali – come abbiamo visto – operano l'incontro tra i due livelli di governo, ma non sono sufficienti: la presenza, la figura ed il 'peso' del Presidente del Governo – nazionale e regionale –, la legittimità politica che li

²⁰⁶Cfr. Montilla Martos J.A., "El marco normativo de las relaciones intergubernamentales", cit. L'Autore propone un urgente riconoscimento legislativo che contempli gli elementi basilari dell'organizzazione e del funzionamento della Conferenza sulla falsa riga della Conferenza dei Governi Cantionali Svizzera. Su questo modello si veda García Morales M.J., "La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: regulación y balance de funcionamiento", in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 72/2005.

²⁰⁷Cfr. Tajadura Tejada J., "La Conferencia de Presidentes", in Arbós Marín X. (coord.), *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, cit. L'Autore sottolinea come, effettivamente, non assumendo alcuna competenza corrispondente ad altri organi dello Stato e non adottando atti giuridici vincolanti, la Conferenza dei Presidenti non avrebbe bisogno né di una riforma costituzionale né di formalizzazioni legali. Una riflessione più accurata, tuttavia, rivela che il fatto che una regolazione formale non sia strettamente necessaria non esclude che sia, invece, fortemente conveniente. L'Autore argomenta così l'opportunità dello strumento legislativo: "La preferencia por una norma de rango legal sobre un instrumento infralegal de rango reglamentario no requiere mucha explicación. Si de verdad quisiéramos que la conferencia sea un órgano político relevante para el normal funcionamiento del Estado Autonomo, resulta absurdo dejar en manos del Gobierno la posibilidad de que éste libremente apruebe y modifique (llegando incluso a su supresión) la regulación de la existencia y del funcionamiento de la conferencia" (pp. 137-138).

²⁰⁸Cfr. Bocanegra Sierra R., Huelgo Lora A., *La Conferencia de Presidentes*, Madrid, 2005.

contradistingue, ho sicuramente una portata di gran lunga maggiore rispetto ai rappresentanti di rango ministeriale nella discussione e nell'accordo su questioni rilevanti²⁰⁹.

Un fisiologico funzionamento delle RIGs vorrebbe una relazione di complementarità tra i due organi. Una complementarità che passa attraverso gli imput esercitati dalla *Conferencia de Presidentes* sui distinti incontri multilaterali settoriali e sulla risoluzione dei conflitti che qui possono sorgere²¹⁰.

Una complementarità che, inoltre, si (dovrebbe) estende(re) anche al Senato. Un Senato, però, riformato e convertito in Camera territoriale²¹¹. In questo modo la partecipazione riuscirebbe ad incontrarsi e rafforzarsi attraverso la cooperazione²¹².

Al di là di prospettive, auspici e possibilità, la realtà mostra una Conferenza dei Presidenti dal carattere spiccatamente verticale, che dopo un inizio incoraggiante, ha conosciuto una tappa in cui invano si è cercato l'accordo intorno a temi e questioni fondamentali per il coerente funzionamento dello Stato autonomico²¹³.

Nata come realizzazione del programma elettorale dell'allora candidato socialista Zapatero nel 2004, in un contesto istituzionale ormai lontano dalle larghe maggioranze assolute, la Conferenza si propone inizialmente una cadenza annuale che, però, viene disattesa nel tempo, essendosi celebrate (solo) cinque riunioni in ormai nove anni.

L'ultima, dell'ottobre 2012, non ha fatto che accentuare i 'vizi' di uno strumento comunque proiettato a compiere le sue virtù. La crisi economica e le spinte

²⁰⁹Cfr. Bocanegra Sierra R., Huergo Lora A., *La Conferencia de Presidentes*, cit.

²¹⁰Cfr. Tajadura Tejada J., "Federalismo cooperativo y conferencias sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma", cit. Nello stesso senso Greciet García E., "Las relaciones intergubernamentales en España. La descentralización territorial en España. Anexo de normas", cit., per il quale la Conferenza dei Presidenti potrebbe "propulsar las relaciones multilaterales y llenar los vacíos dejados por las Conferencias Sectoriales y demás órganos mixtos de rango ministerial, alcanzando consensos del máximo nivel por encima de la adscripción política de los respectivos Presidentes, por lo que, al menos en teoría, puede conformarse como poderoso medio tanto de negociación como de integración territorial, así como de resolución de eventuales conflictos por vías distintas a los procesos jurisdiccionales" (p. 425).

²¹¹Cfr. Revirego Picón F., "El Senado y la Conferencia de Presidentes", in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 17/2006.

²¹²Si veda in questo senso Bocanegra Sierra R., Huergo Lora A., *La Conferencia de Presidentes*, cit., per i quali "las características de una cámara parlamentaria (basada en la discusión pública de las cuestiones) hacen que no pueda sustituir a otras instancias de diálogo y negociación que son complementarias de aquélla, sin olvidar que el Senado, al ser un órgano del Estado, de la «Federación» o *Bund*, sirve, es cierto, para hacer posible la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de ámbito general, de interés común, pero no tanto, por el contrario, para articular la cooperación entre los Gobiernos autonómicos en los asuntos de su estricta competencia. Por esta razón, la existencia de un Senado o cámara territorial no ha privado de sentido a las Conferencias de Presidentes en Alemania y Austria" (p. 22).

²¹³I resoconti degli incontri celebrati sono disponibili sulla pagina web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas www.minhap.gob.es.

centrifughe interne (catalane) hanno motivato la convocazione della Conferenza fondamentalmente per creare un fronte comune di appoggio e consenso alle politiche economiche del Governo in modo da mandare un messaggio di unità all'Unione europea ed ai mercati e per ribadire l'unità dell'ordinamento spagnolo. Una ricerca dell'unità, quindi, o, quanto meno, di una parvenza, in un momento difficile su più fronti. Una ricerca (imposizione?) del consenso da parte dei *barones* – rappresentanti regionali del Partito Popolare – nei confronti di un Governo di maggioranza assoluta, ma in difficoltà. Un consenso cercato e costruito, fra l'altro, attraverso incontri verticali iniziati nelle settimane anteriori alla Conferenza e terminati la sera prima con contatti telefonici bilaterali tra la *Moncloa* e le CC.AA.²¹⁴.

Ancora una volta, tante differenze tra il 'come dovrebbe essere' e il 'com'è'. Tante, forse troppe. O forse no.

È chiaro che il margine di miglioramento è sempre grande e che è sempre opportuno richiamarne i parametri, i modelli e le opportunità, ma è anche vero che bisogna sempre contestualizzare e muovere il ragionamento tra le coordinate specifiche del 'qui' e del 'ora'. Per ca(r)pire limiti e potenzialità.

Con questo scopo conduciamo l'analisi e l'osservazione di questa ricerca. Cerchiamo di mettere in luce le prospettive, il 'come dovrebbe essere', ma senza dimenticare il 'com'è'. Anzi, partendo da questo per capire il 'perché' che copre la distanza tra teoria e prassi.

Ritornando, dunque, alla Conferenza dei Presidenti – ma il discorso è generalizzabile agli altri strumenti di cooperazione, come abbiamo visto – il peso delle congiunture politico-partitiche è evidente e determinante²¹⁵. E non sostenere la mancanza di volontà politica e spirito cooperativo come causa deterrente alla collaborazione sarebbe senz'altro ideale, ma, forse, quasi utopico.

Ad ogni modo, nell'ambito della verosimiglianza, la *Conferencia de Presidentes* potrebbe assurgere a 'baluardo' della multilateralità e garanzia della partecipazione regionale nelle grandi questioni, nonché a foro di incontro e discussione sul futuro e sul cambiamento dell'*Estado Autonomico*.

²¹⁴Cfr. Garea F., "Acuerdo de mínimos frente al déficit", *El País*, 3 ottobre 2012; "Consenso autonómico", *El País*, 3 ottobre 2012; Cué C., "Rajoy busca un bloque de barones del PP para hacer frente a Mas", *El País*, 25 settembre 2012.

²¹⁵Cfr. Ruiz González J.G., "La conferencia de presidentes: más sombras que luces", in *Más poder local*, n. 10/2012.

La ‘sfida’ è renderla, se possibile, meno permeabile e malleabile alle occorrenze specifiche dei governi e, soprattutto, dotarla e rafforzarla di un’efficiente e fisiologica dimensione orizzontale. Una sfida possibile ‘qui’, ma, forse, non ‘ora’.

6. La bilateralità. Una costante ‘rinvigorita’.

Ragionare sul principio bilaterale e sulla sua connotazione spiccatamente verticale nelle relazioni tra livelli di governo in Spagna significa in un certo senso ‘applicare’ la teoria alla pratica: osservare, cioè, i riflessi tangibili della questione territoriale e delle tensioni asimmetriche che da sempre caratterizzano lo Stato autonomico – nonché della pressoché debole cultura cooperativa –²¹⁶.

Una questione ‘atavica’, quindi, ma che riscopre un rinnovato vigore negli ultimi anni, quelli della ‘febbre’ di riforma statutaria, come vedremo.

Partendo dal presupposto per il quale ‘bilateralità’ è sinonimo e garanzia degli interessi propri di un territorio, di una Comunità Autonoma, non c’è bisogno di troppi giri di parole per sottolineare il ruolo predominante del ‘confronto a due’ in un processo, quello *autonómico*, in cui le spinte centrifughe e la corsa ‘al rialzo’ hanno dettato e mantenuto il ritmo. Specialmente negli ultimi anni, appunto.

Interessi territoriali, dunque, alla base delle relazioni bilaterali, ma anche un interesse ‘centrale’, che attraverso questo canale trova il modo di consolidare il suo potere di controllo e, in alcuni casi, di prevalenza²¹⁷.

La bilateralità è, così, una caratteristica propria dell’*Estado autonómico*, che lo precede e lo condiziona nel suo sviluppo, e che, in qualche modo, rifugia nella stessa Costituzione. ‘Impregna’ il decollo del modello e le prime negoziazioni riguardo a funzioni e competenze, che avvengono, appunto, attraverso organi bilaterali ‘pionieri’, quali le *Comisiones Mixtas de Transferencias*²¹⁸ – i cui *acuerdos*, ‘paccionados’, pattati comunemente dalle rappresentanze dei due livelli partecipanti, diventano

²¹⁶Cfr. Balaguer Callejón F. (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 2007.

²¹⁷In effetti, “A la bilateralidad no hace ascos el poder Ejecutivo del Estado ya que, mediante algunos instrumentos con los que se vehicula, puede controlar mejor fidelidades regionales, dosificar, a su placer, las ayudas de diverso tipo de manera discriminatoria, introducir matizaciones, usar, en definitiva, su posición de dominio”. Così Fernández Manjón D., *La colaboración en el Estado compuesto asimétrico*, cit., p. 183.

²¹⁸Cfr. Pérez Calvo A. (coord.), *Instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1986. In questo senso si può ricondurre il canale bilaterale alla previsione costituzionale – art. 147. 2 d) – per la quale si rimette allo Statuto di Autonomia la definizione di “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”.

rigorosamente vincolanti nei confronti del Governo centrale²¹⁹ – e la *Junta de Cooperación* prevista dallo Statuto navarro nel 1982²²⁰.

L'evoluzione normativa delle Commissioni Bilaterali²²¹ ha percorso un cammino disomogeneo e parco. L'impulso ottenuto dai *Pactos Autonómicos* del 1992 – che ne esaltavano la funzionalità e l'adeguatezza nel dar risposta alle necessità derivate dalle peculiarità geografiche, culturali e linguistiche o dal contenuto dello Statuto di ciascuna Comunità Autonoma – viene istituzionalizzato solo qualche anno dopo dalla già citata Ley 4/1999, la quale si incarica di incorporare finalmente le *Comisiones Bilaterales* tra gli organi di cooperazione previsti dalla Ley 30/1992 che riforma²²².

Con la Legge Organica 1/2000, che modifica la LOTC del 1979, si istituzionalizza una delle principali funzioni di detti organi, ovvero la finalità di conciliazione e mediazione nella risoluzione extragiudiziaria dei conflitti e controversie tra Stato e Comunità Autonoma, ampliando a nove il normale termine di tre mesi per presentare ricorso qualora venga attivata una procedura di conciliazione all'interno di una

²¹⁹Così lo stabilisce la STC 76/1983 (FJ 28). Si veda, inoltre, Muñoz Machado S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Madrid, 2009. Come sottolinea Corretja M., Vintró J., Bernadí X., “Bilateralidad y Multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral”, in *REAF*, n. 12/2011, “los acuerdos de traspaso no se limitan exclusivamente a inventariar los bienes y derechos del Estado que tendrán que ser objeto de traspaso, ni a concretar únicamente los servicios, el personal o las instituciones afectadas por este traspaso, sino que, con unos u otros efectos, establecen una interpretación o una delimitación del reparto de competencias entre el Estado y la comunidad autónoma en cada materia, y no es sino a partir de esta delimitación competencial previa y compartida que pasan a identificar todos los bienes y derechos que hay que traspasar y a fijar su valoración económica” (p. 31).

²²⁰Si tratta di un organo bilaterale di collaborazione generale composto da rappresentanti dell'Amministrazione dello Stato e di perlla Forale di Navarra prevista dalla Ley Orgánica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Su questo tema Cfr. Pérez Calvo A., “La participación general a través de las Comisiones Bilaterales de Cooperación y de la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra”, in Pérez Calvo A. (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, II jornadas de Pamplona sobre el Estado Autonómico*, Pamplona, 1997, nonché Razquin Lizarraga M.M., “La Junta de Cooperación”, in *Revista Jurídica de Navarra*, n. 9/1990.

²²¹Su composizione e funzionamento si veda Ridaura Martínez M.J., “Las Comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español”, in *Quadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 60/61. Si veda, inoltre, Ramos Gallarín J.A., “Las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el sistema español de relaciones intergubernamentales”, in López Nieto L. (coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática (interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación)*, Madrid, 2006.

²²²Art. 5.2 Ley 30/1992: “Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen”.

Commissione Bilaterale, appunto²²³. Una procedura, un ‘luogo’ di ‘incontro’ altro rispetto – i nodi ritornano sempre al pettine – ad un’auspicabile Camera Alta realmente territoriale²²⁴; un meccanismo che riposa su un regime giuridico “parcial y rígido, [...] basado en su carácter bilateral, voluntario e intergubernamental”²²⁵; che si pronuncia *ex post*, su leggi già approvate²²⁶; e che, soprattutto, pone alcune questioni in termini di trasparenza e pubblicità riguardo agli accordi, adottati in una “penumbra transaccional”²²⁷.

Ad ogni modo, incoraggianti sembrano gli indici di produttività che se ne ricavano²²⁸.

Con la riforma e l’approvazione dei ‘nuovi’ Statuti di Autonomia, come si diceva, la questione della bilateralità ritorna alla ‘ribalta’, rinvigorita da una forza e da un’enfasi regionale dai toni (quasi) rivendicativi²²⁹. In alcuni casi come una vera e propria “apuesta política”, in altri, piuttosto come una “tendencia a la emulación”²³⁰.

²²³ Si veda l’art. 33.2 LOTC. La funzione conciliatrice delle Commissioni Bilaterali spagnole richiama per assonanza l’attività del Comitato di concertazione belga. In questo senso Cfr. Ceccherini E., “Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna”, cit.

²²⁴Cfr. Aja E., “La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una cámara autonómica”, in Aja E., Albertí Rovira E., Ruiz Ruiz J.J., *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, 2005.

²²⁵Così Gonzàales Beilfuss M., “La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC”, in Tornos Más J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona, 2008, p. 25.

²²⁶Come autorevolmente sottolinea García Morales M.J., “Los nuevos Estatutos de autonomía y las Relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿Una nueva etapa?”, cit., oltre al fatto che, pur portandosi in sede di negoziazioni tanto leggi statali quanto autonomiche, lo Stato raramente accetta compromessi per modificare le proprie leggi, a differenza degli Enti regionali; ad ogni modo, “se trata de una función con un objetivo plausible, pero con graves limitaciones técnicas, ya que la Comisión negocia sobre una ley ya aprobada. Resulta más que discutible que los acuerdos de una Comisión Bilateral vinculen a un Parlamento sobre una norma legal que previamente ha aprobado. Sin duda, más eficaz sería un exámen en estadios previos a la aprobación de la norma” (p. 385).

²²⁷ In questi termini Jiménez Campo J., “Política de la Constitucionalidad (Una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59/2000, p. 25.

²²⁸Almeno nell’anno 2012 i risultati sembrano essere piuttosto soddisfacenti: “si tomaio como un todo las discrepancias legislativas que se han negociado en el seno de las comisiones bilaterales, junto con los recursos interpuestos directamente por gobiernos autonómicos y por el presidente del gobierno sin el paso previo de las bilaterales, y ponemos este “todo” en relación con las negociaciones iniciadas, el resultado es un índice de uso del 80,5%”. In altri termini, “de todos los asuntos conflictivos que podrían haberse canalizado a través de las bilaterales, el 80,5%, efectivamente, se canalizó mientras que el 19,5% derivó directamente en recursos de inconstitucionalidad”. Si veda il dossier *Acuerdos de las Comisiones Bilaterals relativos a las negociaciones previstas en el artículo 33.2 de la LOTC. Recopilación 2012*, disponibile alla pagina web www20.gencat.cat, p. 5. Si veda, inoltre, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Informe sobre conflictividad Estado-Comunidades Autónomas durante la X Legislatura. 22 de diciembre 2011 – 30 de abril 2013*, disponibile on line alla pagina www.seap.minhap.gob.es.

²²⁹Cfr. Aragonés Seijo I., “El principio de bilateralidad en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, Working Paper del *Institut de Dret Públic*, n. 1/2012 (www.idpbarcelona.net) e González Rodríguez H., “Los mecanismos de cooperación bilateral en los actuales procesos de reforma estatutaria y su

Prima di tutto, però, una precisazione: la ‘idoneità’ degli Statuti come ‘luogo’ normativo adatto alla disciplina delle relazioni bilaterali.

Benché ciò esuli dai contenuti esposti dall’art. 147.2 CE, il carattere ‘pattato’ dello Statuto – sul quale interviene tanto la volontà autonómica, quanto quella statale – ne fa una norma adeguata alla previsione di tali vie di cooperazione e compensa l’ordinazione normativa ed istituzionale ‘scarna’ e disarmonica²³¹. Lo conferma anche la recente giurisprudenza costituzionale, per la quale la regolazione statutaria di meccanismi bilaterali “no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles”²³².

Resta chiaro, dunque, che il ‘limite’ alla disciplina statutaria della bilateralità è il ‘divieto’ di ‘inibizione’ di meccanismi di collaborazione multilaterale, per evidenti motivi di carattere più generale e non specifico di una singola Comunità Autonoma²³³. Del resto, “un sistema [sólo] con diecisiete modelos de relación bilateral distintos resulta[ría] obviamente inmanejable”²³⁴.

incidencia en el modelo de Estado”, in Álvarez Conde E. (coord.), *El futuro del Modelo de Estado*, Madrid, 2007.

²³⁰Così sottolinea García Morales M.J., “Los nuevos Estatutos de autonomía y las Relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿Una nueva etapa?”, cit., p. 368.

²³¹Cfr. Corretja M., Vintro J., Bernadí X., “Bilateralidad y Multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral”, cit. Si veda, inoltre, Albertí Rovira E., “¿Pueden los Estatutos suplir al déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía)”, in Ruíz-Rico G. (coord.), *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valencia, 2006.

²³²STC 31/2010, FJ 115.

²³³Cfr. Ridaura Martínez M.J., “Comisiones Bilaterales de Cooperación y nuevos Estatutos de Autonomía”, in García Roca J., Albertí Rovira E. (coord.), *Treinta años de Constitución. Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2010, la quale considera che “la regulación estatutaria en este campo cuenta con una serie de limitaciones, ya que tendría un difícil o dudoso encaje constitucional la regulación de instrumentos de colaboración multilateral. Las razones parecen bastante claras: la multilateralidad trasciende de la relación a dos entre el Estado y una Comunidad Autónoma concreta, y con ella se afecta a otras Comunidades Autónomas, y en consecuencia, al diseño del Estado en su conjunto. De ahí que los instrumentos multilaterales no pueden ser objeto de regulación por parte de un Estatuto de Autonomía en particular” (p. 12).

²³⁴In questi termini Montilla Martos J.A., “Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonomico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña”, in *REAF*, n. 1/2005, p. 138. L’Autore, sulla stessa linea d’onda della Dottrina della precedente nota, sottolinea: “Resulta lógico que el Estatuto se ocupe de las relaciones bilaterales de la respectiva CA con el Estado, pero deberá hacerlo de forma que no se *obstaculice* la aplicación del modelo común en ese territorio, bien expresamente, al preterir las relaciones multilaterales, bien de manera implícita, al condicionar el funcionamiento conjunto con estructuras bilaterales” (p. 138-139).

Rinnovato entusiasmo, si diceva. Un'enfasi che, dopo tanto tempo, si traduce nell'istituzionalizzazione normativa delle relazioni verticali e bilaterali di una Comunità con gli organi centrali dello Stato e, di conseguenza, nella formalizzazione della tensione continua tra politica e diritto, che ha caratterizzato sostanzialmente l'intero processo di riforma statutaria – oltre che nell'inserire tali strumenti relazionali nel c.d. *bloque de constitucionalidad* –.

La 'novità', dunque, non risiede tanto nell'affermazione di un principio – quello bilaterale –, che da sempre si è mosso nel processo autonomico, quanto “en el enfasi, la ambición y el detalle con que el Estatuto trata tal cuestión”²³⁵.

Il parametro di osservazione è, notoriamente, lo Statuto catalano riformato nel 2006.

Nella Carta statutaria catalana, la bilateralità acquisisce un ruolo di primo piano: diventa principio fondamentale sul quale – in virtù del principio di mutua lealtà istituzionale – si reggono le relazioni tra Generalitat e Stato, sulla base per cui “Generalitat es Estado”. A ciò contribuisce “*también*” il principio di multilateralità²³⁶. “*También*”, anche. *Last but not least?* Una lettura ‘ottimista’ sembrerebbe confermarlo.

“La Generalitat es Estado”. Lo avalla la stessa giurisprudenza costituzionale stabilendo che lo Stato spagnolo non si identifica, né si esaurisce nello Stato centrale, ma si compone di tutte le Comunità Autonome che, insieme allo Stato centrale, lo forma²³⁷. Per questo motivo, risulta costituzionalmente pacifico che la Generalitat si relazioni con lo Stato centrale sulla base del principio bilaterale; e giacché entrambi “Stato spagnolo”, la rispettiva posizione verrà imposta a seconda dei casi in virtù del sistema costituzionale di distribuzione delle competenze²³⁸.

²³⁵Così Corretja M., Vintró J., Bernadí X., “Bilateralidad y Multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral”, cit., p. 36.

²³⁶Art. 3.1 EAC: “Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”.

²³⁷Cfr. STC 31/2010, FJ 13.

²³⁸STC 31/2010, FJ 13. Cfr. Balaguer Callejón F., “La incidencia de la STC 31/2010 en la formulación estatutaria de las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y el Estado”, in *REAF*, n. 12/2011, il quale sostiene, tuttavia, che “La argumentación es manifiestamente improcedente. La superioridad del Estado sobre las CC.AA. se refleja en determinadas técnicas constitucionales, pero no es invocable en relación con los mecanismos bilaterales de cooperación, que deben basarse en el respeto escrupuloso de las competencias respectivas” (p. 462-463).

A ‘coronare’ i principi rettori delle relazioni tra Barcellona e Madrid, l’art. 183 EAC consacra la Comisión Bilateral Generalitat-Estado come “marco general y permanente” di relazione tra i due Governi, per propiziare la partecipazione e la collaborazione nell’esercizio delle competenze statali che riguardano l’autonomia catalana e per favorire lo scambio di informazioni, oltre che per stabilire meccanismi di collaborazione, quando proceda, nelle rispettive politiche pubbliche o nelle questioni di interesse comune²³⁹.

Tuttavia, ciò che ancora più ridondante appare è il dovere di motivazione, in sede di Commissione Bilaterale, che lo Statuto esige allo Stato quando si stabilisca che la posizione del Governo catalano sia determinante per formare un accordo con il Governo centrale e quest’ultimo non la accoglie²⁴⁰. Non così ridondante, però, per il Tribunale Costituzionale che, con una formulazione alquanto generica, lo inquadra come un meccanismo di collaborazione applicabile in casi in cui possono risultare specialmente pregiudicati gli interessi regionali, “sin que en modo alguno el Estado resulte vinculado en la decisión que deba adoptar en el ejercicio de sus competencias”²⁴¹.

Specialmente al principio della riforma o, comunque, fino alla tanto attesa sentenza sullo Statuto catalano, l’idea così fortemente radicata e radicale nelle scelte bilaterali di Barcellona innescava in alcuni il ‘temuto’ presagio confederale²⁴², in altri un importante passo verso la cooperazione²⁴³. Punti di vista.

²³⁹Sul funzionamento e la composizione della Commissione si veda Casas i Rondoní M., “La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica”, in *Revista catalana de dret públic*, n. 42/2011. Si veda, inoltre, Roig Molés E., “La regulació de las relaciones de la Generalitat amb l’Estat en el nou Estatut d’Autonomia de Catalunya”, in *Activitat Parlamentaria*, n. 15/2008.

²⁴⁰Così stabilisce la Disposizione Addizionale seconda EAC.

²⁴¹STC 31/2010, FJ 117.

²⁴²Cfr. Fernández Rodríguez T.R., “De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución”, in *Foro. Revista de ciencias jurídicas y sociales*, n. 5/2007. Nella stessa direzione puntava il già citato Ricorso promosso dal Defensor del Pueblo contro lo Statuto catalano, per il quale “el principio de bilateralidad viene a expresar no ya o no sólo una posición singular de la Generalitat dentro del Estado global, sino la pretensión de situarse al mismo nivel que el Estado, considerado ahora el término en su estricto sentido, a la hora de resolver de mutuo acuerdo las eventuales diferencias, lo que sitúa el marco de relaciones entre el Estado y la Generalitat no en el ámbito del Estado Federal, sino en el de la Confederación de Estados”. Su questo tema cfr. González Ayala M.D., “Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: La diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma”, in *Indret*, n. 1/2009.

²⁴³In questo senso Viver Pi-Sunyer C., “¿Grandes reformas o pequeños pasos?”, in www.fundaciongimenezabad.es, 2008, per il quale, a proposito delle relazioni bilaterali – “se ha magnificado su significado y trascendencia” – ed i meccanismi di partecipazione ritiene che “este incremento de relaciones no produce un cambio en la posición constitucional de las CCAA ni en sus relaciones con el

Ad ogni modo, non è tanto il principio bilaterale come principio ordinatore tra le relazioni Stato/Comunità Autonome che viene messo in questione, bensì “su pretendida vocación de exclusión de la multilateralidad como elemento de diferenciación y despegue del resto de las CC.AA”²⁴⁴; un vero e proprio “criterio estratégico de relación con el Estado”²⁴⁵.

Un’idea, un meccanismo, presente non solo nello Statuto catalano, ma in maniera molto simile anche in quello andaluso – comunque più aperto alle relazioni multilaterali –²⁴⁶, oltre che – con sfumature più sottili – in altri Statuti riformati²⁴⁷.

Un meccanismo, comunque, evidentemente troppo ‘forte’, contro il quale si sono diretti i già ricordati ricorsi di incostituzionalità promossi contro l’EAC²⁴⁸ e sul quale la STC 31/2010 ha operato una giurisprudenza che ne sancisce la conformità costituzionale, anche se con dichiarazioni interpretative “*manipulativas*”²⁴⁹.

Una ‘assoluzione’ costituzionale, dunque, ma apparentemente ‘forzata’, che legittima il principio di bilateralità come manifestazione del principio generale di

Estado; no introduce por supuesto ningún elemento confederal, aunque sí se da un paso importante hacia la cooperación” (p. 15).

²⁴⁴Così Ridaura Martínez M.J., “Comisiones Bilaterales de Cooperación y nuevos Estatutos de Autonomía”, cit., p. 7. Continua argomentando l’Autrice: “La oposición a dicho modelo se produce por su disconformidad con el funcionamiento conjunto del Estado Autonomico necesitado de foros donde opere eficazmente la multilateralidad de forma cooperativa” (p.7).

²⁴⁵Così Cruz Villalón P., “La reforma del Estado de las Autonomías”, in *REAF*, n. 2/2006, p. 87.

²⁴⁶Cfr. López Benítez M., “Las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma con el Estado (comentario a los arts. 218 a 225)”, in Muñoz Machado S., Rebollo Puig M. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Madrid, 2008.

²⁴⁷Per uno studio approfondito su ciascuna Comunità Autónoma si rimanda al già citato numero monografico dedicato alle relazioni di collaborazione nei nuovi Statuti di autonomia della *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 19/2009.

²⁴⁸Cfr. Aragonés Seijo I., “El principio de bilateralidad en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, cit.

²⁴⁹Si veda Corretja M., Vintró J., Bernadí X., “Bilateralidad y Multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral”, cit., p. 38 (corsivo originale), nel senso – secondo gli Autori – che “cambian la letra, el contenido o el espíritu de los mandatos normativos examinados, desfigurándolos”. Come ricorda Balaguer Callejón F., “La incidencia de la STC 31/2010 en la formulación estatutaria de las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y el Estado”, cit., in maniera riassuntiva, “Frente a la posible declaración de inconstitucionalidad con nulidad, esta formulación podría haberse considerado una victoria por cada uno de los sectores doctrinales que defendían o cuestionaban la constitucionalidad del Estatuto. Sin embargo, la valoración general en ambos bandos ha sido crítica” poichè “si para unos la sentencia degrada la función constitucional de los Estatutos de Autonomía, para otros la sentencia fuerza el sentido de los preceptos estatutarios para evitar la declaración de inconstitucionalidad” (p. 449-450).

Si vedano, inoltre París Doménech N., “Las relaciones institucionales de la Generalitat en la Sentencia sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya”, e Pérez Velasco M.M., “Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional que resol el Recurs d’Inconstitucionalitat presentat pel PP contra l’Estatut d’Autonomia de Catalunya: Comissió Bilateral Generalitat-Estat (art. 183 EAC)”, entrambi in *Revista Catalana de dret públic*, numero speciale dedicato alla STC 31/2010.

cooperazione, ma che si fonda su ‘rigide’ interpretazioni ‘*de rechazo*’, che pretendono, cioè, escludere alcune letture del testo statutario (ritenute dal TC) incorrette ed inappropriate²⁵⁰.

Ad ogni modo, e concludendo, le ‘nuove’ Commissioni Bilaterali non sembrano essere poi così diverse e innovative – fatto salvo il carattere dell’obbligatorietà e, quindi, della periodicità degli incontri post-riforma – rispetto a quelle precedenti, quelle ‘extra-statarie’, essendo rimaste invariate le funzioni per le quali sono chiamate ad operare²⁵¹. Molto più innovativa e pronunciata sembra essere la questione della partecipazione autonoma nelle decisioni dello Stato e nella designazione degli organi statali²⁵².

Il tema della bilateralità, più che altro, è servito – serve – come ‘richiamo’, come ‘provocazione’, diremmo. Una sorta di “escaparate”, una vetrina, che faccia da metro per la ‘distanza’ raggiunta dallo Statuto – specialmente quello catalano –, per il suo grado di incidenza. Nei fatti, tuttavia, “no siempre es fácil dotar de contenido a las reuniones de estas Comisiones”²⁵³.

Quella della bilateralità, dunque, è una presenza costante nel tempo, nel tempo del processo autonomo spagnolo; un meccanismo di incontro(/scontro) che da sempre ha caratterizzato il confronto dei territori con il potere centrale e si è declinato in virtù della forte connotazione asimmetrica del modello²⁵⁴. Tuttavia, una riflessione approfondita, ci rivela che, effettivamente, questi ‘nuovi’ canali di confronto duale non riusciranno a soppiantare i contatti politici che vivono, in maniera informale, nelle e tra le alte sfere di potere. In questo senso, parte della dottrina, si interroga lasciando

²⁵⁰ Cfr. Corretja M., Vintró J., Bernadí X., “Bilateralidad y Multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión Bilateral”, cit.

²⁵¹ Come scrive Casas i Rondoní M., “La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica”, cit., “la inclusión de la Comisión Bilateral en el EAC no le otorga funciones que no pudiera llevar a cabo con anterioridad, más allá de prever la periodicidad de sus reuniones plenarias, sin la existencia de mecanismos efectivos para hacerla cumplir y sin garantías de alcanzar un acuerdo” (p. 20).

²⁵² Sul tema Cfr. Montilla Martos J.A., “Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 151/2011. Sottolinea l’Autore: “la participación autonómica en las decisiones del Estado representa la integración de las partes en el conjunto del todo [...] no desapodera al titular de la competencia, no altera con ello el reparto competencial y no afecta, en consecuencia, a otras CCAA. Implica, no obstante, considerar a las CCAA partícipes, y no ajenas, al proceso de toma de decisiones en asuntos que inciden en su ámbito de interés” (p. 199).

²⁵³ Così García Morales M.J., “Los nuevos Estatutos de autonomía y las Relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿Una nueva etapa?”, cit., p. 393.

²⁵⁴ Cfr. Ridaura Martínez M.J., “La bilateralidad: ¿hecho diferencial?”, Relazione presentata in occasione del VII Congresso (straordinario) della ACE: *Trainta años de Constitución*, Madrid, 2009.

che sia il tempo, e la pratica, a rivelare l'opportunità ed il successo di tali strumenti o, al contrario, a sancirne il fallimento come una bolla che si sgonfia, dopo tanto 'clamore'²⁵⁵.

In ogni caso, il confronto bilaterale – c'è da dirlo – è quasi un 'luogo' obbligato per la discussione di problematiche e questioni salienti in un modello composto come quello spagnolo. 'Obbligato' – ci ripetiamo – nel senso che un altro 'luogo' idoneo al momento non si riesce ad individuare: il Senato dovrebbe convertirsi in Camera territoriale e le Conferenze settoriali agiscono piuttosto sulla redistribuzione delle risorse che sul dibattito di questioni specificatamente territoriali, o di un territorio.

Il 'rischio', però, è quello per cui le Comunità Autonome rinunciano in qualche modo ad affrontare collettivamente il problema e, di conseguenza, a dialogare tra di esse. In questo modo si rinuncia a creare una forza collettiva, un potere collettivo di negoziazione che, insieme ad "una falta de visión del sistema autonómico como conjunto" fa della bilateralità il 'percorso' – dal punto di vista (politico) territoriale – più opportuno²⁵⁶.

Ancora una volta, dunque, le possibilità di successo e, soprattutto, il giusto uso – giusto per *tutto* il sistema – rimane a discrezione e a disposizione della volontà politica. Una volontà politica che, lo abbiamo già detto, in Spagna non propende per una cooperazione funzionale e fisiologica, ma per una interessata e particolare.

Ancora una volta la storia della lepre e della tartaruga: i ritmi della cooperazione – lo abbiamo ribadito più volte – sono asimmetrici. Il paradosso, però, è che l'adozione estesa di strumenti quali le Commissioni Bilaterali nella maggior parte delle Comunità Autonome – la c.d. *emulación territorial* – rischia di creare 'uguaglianza nella differenza', o meglio 'uniformità nell'eterogeneità'²⁵⁷.

La 'sfida', l'obiettivo per il futuro è – sarebbe –, allora, operare in modo bilaterale, ma secondo un effettivo ed efficace funzionamento del principio di lealtà istituzionale nell'idea di un progetto comune, non "para exacerbar los intereses propios sino para

²⁵⁵Si veda García Morales M.J., "Los nuevos Estatutos de autonomía y las Relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿Una nueva etapa?", cit., per la quale "El tiempo debe determinar si las nuevas Comisiones Bilaterales son un globo que se desinfla, un instrumento que cae en el desuso, como ha sucedido anteriormente, o, por el contrario, son capaces de encontrar un ámbito de trabajo que consolide su existencia" (p. 394).

²⁵⁶Si veda Aja E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit., p. 236.

²⁵⁷Cfr. López Guerra A., "Prólogo", in Ridaura Martínez M.J., *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, cit.

encontrar cauces de entendimiento y acuerdo que eviten o minore el conflicto territorial”²⁵⁸.

L’obiettivo è la giusta compensazione tra bilateralità e multilateralità – tanto verticale, quanto orizzontale – in modo che nella ‘partita’ delle *Relaciones Intergubernamentales* anziché 18 ‘giochi’ con due ‘giocatori’, si possa arrivare ad un più ragionevole ‘gioco’ unico con 18 ‘attori’: lo Stato e *le* Comunità Autonome²⁵⁹.

Ancora una volta, una ‘partita’, un processo che rimane aperto. Un ulteriore ‘giro’ nella ‘spirale’ dell’ordinamento *autonómico*.

²⁵⁸Così Montilla Martos J.A., “Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, cit., p. 184.

²⁵⁹ Cfr. Máiz R., Beramendi P., Grau M., “La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales”, cit.

Capitolo VII

Cooperazione Orizzontale

1. Un necessario studio previo dell'art. 145 CE. Tra lungimiranza e 'timori'. – 2. Debolezze e prospettive della cooperazione orizzontale. Segnali e opportunità di ottimismo – 2.1. La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas – 3. Perché la cooperazione, perché quella orizzontale. Nulla di nuovo sotto il sole.

1. Un necessario studio previo dell'art. 145 CE. Tra lungimiranza e 'timori'.

Il Titolo VII della Costituzione spagnola, molte volte, per chi lo studia, lo analizza – almeno nel nostro caso –, più che un codice normativo manifesta la suggestione appassionante di un avvincente codice di simboli e messaggi. Un riflesso della lucida consapevolezza di chi ordina nel disordine; di chi sa, ma non dice.

L'assente previsione del principio di cooperazione nel Testo costituzionale – mancante però implicito – non sottrae lucidità nel progetto di collaborazione tra i potenziali soggetti territoriali che si sarebbero costituiti nell'idea già chiara di uno Stato che sarebbe stato composto. E l'art. 145 CE è proprio il segno di dello spirito del Costituente, nutrito da lungimiranza e 'timori': subisce e riflette la forza del dibattito politico ed il suo potere nel sovrapporsi alla sfera 'tecnica' e giuridica di una norma, pregiudicandone la forma¹ e portandola ad “una redacción final tan confusa y tan desafortunada”².

Bisogna, per comprendere, partire da alcuni punti fermi che – come ricordavamo nell'antecedente capitolo – fanno della cooperazione il 'corollario' dei principi cardine dell'ordinamento autonomico: unità, autonomia, solidarietà.

Il punto della questione è il rapporto tra cooperazione ed 'interessi regionali'³, che vanno al di là dei confini del territorio e accomunano più regioni, senza per ciò supporre che il soddisfacimento di tali interessi supponga l'intervento statale.

Sebbene l'unità politica, giuridica, economica e sociale dell'ordinamento impedisca una suddivisione in compartimenti stagni e, quindi, “la privación de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus

¹Cfr. Entrena Cuesta R., “Artículo 145”, in Garrido Falla F., *Comentarios a la Constitución*, Madrid.

²Così Tajadura Tejada J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, 1998, p. 61.

³Cfr. Cassese S., Serrani D., “Regionalismo moderno: cooperazione fra Stato e Regioni e tra regioni di Italia”, in *Le Regioni*, n. 30/1980.

límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas pura y simplemente de toda capacidad de actuación”⁴, il Tribunale Costituzionale spagnolo ha preferito un’interpretazione ‘ristretta’ della territorialità delle competenze che incontra l’azione del potere centrale⁵.

Tuttavia, l’ancoraggio costituzionale di *convenios* interregionali suppone un “reconocimiento explícito [...] de la existencia de una esfera de intereses que sin ser estrictamente regionales tampoco han de caer necesariamente en el campo de actuación del Estado central”⁶. E, di conseguenza, manifesta la relatività del limite della territorialità all’esercizio delle competenze autonome, che viene superato mediante la cooperazione e l’azione cooperativa relativa agli interessi (inter)regionali⁷. Postura, questa, accolta in parte dalla più recente giurisprudenza costituzionale che riconosce l’innecessario intervento statale nell’azione coordinata e cooperativa da parte di più Comunità Autonome in relazione a questioni e problematiche *supraterritoriales* comuni⁸.

Ad ogni modo, come abbiamo già sostenuto nel capitolo anteriore, la cooperazione è un connettore fisiologico e ‘spontaneo’ proprio dei sistemi composti, quindi anche di quello in esame.

La peculiarità del modello spagnolo sta nel contravvenire alla tendenza comune riscontrabile nel Diritto comparato che vede le relazioni orizzontali formarsi prima e come piattaforma di sviluppo di quelle verticali – perché “la necesidad de resolver problemas comunes mediante mecanismos de colaboración se presenta antes y con mayor fuerza entre quienes poseen un ámbito semejante de intereses y de poderes y ocupan una posición parecida, cuando no idéntica en el conjunto estatal”, nonché

⁴STC 37/1981.

⁵STC 42/1981: “la Constitución distingue entre distintos niveles de interés general, en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias. En concreto, la consecución del interés general de la nación en cuanto tal y los de carácter supracomunitario quedan confiados a los organos generales del Estado”.

⁶Cosí Santolaya Machetti P., *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984, p. 379.

⁷Cfr. Santolaya Machetti P., *Descentralización y cooperación*, cit. “La postura contraria sería privar totalmente de sentido al artículo 145 o afirmar que la actuación mediante este artículo es para el cumplimiento y satisfacción de intereses nacionales, lo cual provocaría mucho mayores problemas desde el punto de vista constitucional que la admisión de esa esfera intermedia de intereses” (p. 379).

⁸Cfr. STC 329/1993.

“sufriendo una progresiva debilitación frente al cada vez más sólido y poderoso centro”⁹ –.

“Spain is different”, diceva qualcuno¹⁰.

La peculiarità del modello spagnolo in relazione alla cooperazione orizzontale risiede nel carattere problematico ad essa connesso *ab origine*, sin dal processo di elaborazione del Testo costituzionale. L’accesso dibattito sulla (non-)forma di Stato fu, effettivamente, “el que no se limitò a sobrevolar, sino que vino a posarse sobre la discusión del artículo 145, hasta hacer perder de vista su sentido, en una deriva que aún no ha sido totalmente corregida”¹¹.

L’iter parlamentare di approvazione dell’art. 145 CE¹² si caratterizza per una profonda sfiducia nei confronti della cooperazione orizzontale, dapprima sottoposta (addirittura) all’autorizzazione delle *Cortes* mediante *Ley Orgánica* (!) per “cualquier acuerdo de cooperación entre Territorios Autónomos”¹³. Una formulazione assolutamente ingessata per la quale “el precepto parecía haber sido redactado con la finalidad de que no se utilizara”¹⁴.

Il pregiudizio nei confronti della cooperazione si rintraccia soprattutto nel primo comma dell’art. 145 CE: “en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”. Precetto del quale si apprezza il suo carattere decisamente imperativo.

Nel divieto di federazione è sfociato, in qualche modo, l’anelo di unità e l’opinabile convinzione che, insieme all’art. 2 CE, la norma in questione fosse la ‘chiave’ decisiva “para definir el modelo de Estado”¹⁵, facendone una frontiera

⁹Albertí Rovira E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, in *Documentación Administrativa*, n. 240/1994, p. 108.

¹⁰Slogan attribuibile all’allora ministro *de Información y Turismo* Manuel Fraga nella seconda metà degli anni ’60 per promuovere lo sviluppo dell’industria turistica spagnola e divenuto espressione di uso comune e paradico negli anni successivi.

¹¹Così Sánchez Navarro A.J., “Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas”, in Alzaga Villaamil O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1996, p. 80.

¹²Cfr. Sainz Moreno F. (ed.), *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1989.

¹³Art. 130 Anteproyecto de Constitución.

¹⁴Così Tajadura Tejada J., “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, in *REAF*, n. 11/2010, p. 212.

¹⁵Pérez Moreno A., “Los convenios interregionales”, in AA.VV., *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Sevilla, 1980, p. 193. Sostiene l’Autore: “El artículo 145 es decisivo, precisamente, no porque aborde las bases jurídicas de los convenios –en ello es parco y confuso–, sino porque delimita el ámbito, significación y alcance de esas relaciones interregionales desde la perspectiva del Estado unitario, social y democrático de Derecho en que se constituye España, como Nación con indisoluble unidad *integrada* por nacionalidades y regiones, en las que la Constitución reconoce autonomía, pero religándolas, con un deber de solidaridad jurídicamente exigible” (p. 194).

invalicabile ‘protettiva’ nei confronti di un’evoluzione federale di uno Stato che non aveva (ancora) un modello¹⁶.

L’analisi sin qui condotta del *proceso autonómico* ci permette di discostare da questa prospettiva.

Non entreremo nel dibattito sulla legittimità¹⁷ o meno¹⁸ della federazione tra Comunità Autonome, ma – compartendo autorevole dottrina – teniamo a segnalare che il principio di indisponibilità delle competenze attua già di per sé come ‘proibizione’, giacché gli accordi cooperativi non possono oltrepassare l’ambito competenziale proprio delle Comunità Autonome, “por lo que no se acaba de adivinar el peligro para la forma del Estado español por el simple ejercicio coordinado de las mismas”¹⁹.

Ciò detto, risulta più comprensibile o, quanto meno, più argomentata quella che è stata definita una “virtualidad jurídica [...] prácticamente nula”²⁰ dell’art. 145.1 CE: norma incapace, dunque, di impedire lo stravolgimento “de un mapa por lo demás inesistente. Y lo cierto es que, si tampoco sirve para eso, resulta de todo lo que antecede que, en realidad, no sirve para nada”²¹.

Ad ogni modo, al di là di retoriche considerazioni disfattiste, la lettura più verosimile e adattata della norma in questione è quella di eccezione e limite estremo alla pratica generale della cooperazione orizzontale e non il contrario.

¹⁶Nell’art. 145.1 CE prendeva forma il timore a “la posible creación de macrocomunidades políticas y económicas, dotadas de órganos comunes de autogobierno, que pudiesen alterar de facto el equilibrio político regional buscado por la Constitución”. Così Leguina Villa J., “Las Comunidades Autónomas”, in AA.VV., *La Constitución española de 1978. Estudios sistemático*, Madrid, 1981, p. 735.

¹⁷In questo senso cfr. Rodríguez-Zapata y Pérez J., “Comentario al artículo 145”, in Azalga O. (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, Madrid, 1988, il quale reputa viabile l’unione di regioni che non alteri l’equilibrio politico tra CC.AA. e Stato e aggiunge che la proibizione di fusione “implicaría otorgar una peligrosa rigidez al actual mapa autonómico. Rigidez incomprensible si se recuerda que nuestro constituyente no pudo o no quiso establecerlo” (p.68).

¹⁸In questo senso si veda Sánchez Navarro A.J., “Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas”, cit., per il quale “un acuerdo de federación de Comunidades Autónomas sería inconstitucional aun cuando fuese autorizado por las Cortes Generales, pero no sólo –o no principalmente– por vulnerar el artículo 145.1, sino por desconocer el conjunto de la normativa constitucional en materia de organización territorial del Estado” (p.89).

¹⁹Santolaya Machetti P., *Descentralización y cooperación*, cit., p. 383.

²⁰Così Sánchez Navarro A.J., “Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas”, cit., p. 91.

²¹Così Tajadura Tejada J., “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, cit., p. 217, per il quale “El apartado primero del artículo 145 podría ser perfectamente suprimido. Las consecuencias jurídicas de su supresión serían nulas”.

Sicuramente molto più relazionato alla forma di Stato è il secondo comma dell'art. 145 CE²²: fulcro normativo della cooperazione orizzontale interregionale. Commentato più per i suoi limiti che per i suoi risultati.

Più che una norma di abilitazione alla stipulazione di accordi – capacità, questa, che si sottintende – si tratta di una serie di ‘linee guida’, un ‘perimetro’ che “delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación”²³.

Invita a riflettere l'apertura della norma verso gli Statuti autonomici nella determinazione dei “supuestos, requisitos y términos” nell'ambito dei quali le CC.AA. potranno celebrare *convenios* interregionali, così come “el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales”. Una remissione tecnicamente controversa e discutibile, giacché “atribuye a normas particulares, como los Estatutos de Autonomía, la determinación de los efectos que debe surtir un acto de control estatal, de carácter general, provoca una diversidad del régimen de la comunicación, que conlleva a su vez una distinta intervención de las Cortes en esta materia”²⁴.

Ulteriore disordine nel caos la mancata distinzione da parte del Testo costituzionale tra *convenios* e *acuerdos de cooperación*, caratterizzabili solo – stando alla lettera dell'art. 145 CE – dal regime di controllo da parte del Parlamento nazionale.

Si aggiunga, inoltre, che sebbene la norma utilizzi un verbo servile di possibilità – “*podrán*” – nella remissione agli Statuti della previsione dei requisiti e dei termini propri dei *convenios*, questi si contraddistinguono per l'abulia e l'indolenza che non

²²Art. 145.2 CE: “Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

²³STC 44/1986.

²⁴Così Albertí Rovira E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, cit., p. 125. Favorevole alla rinvio statutario, invece, Calafell Ferrá V.J., “Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas”, in AA.VV., *La reforma constitucional. XXVI Jornadas de Estudio*, Madrid, 2005, per il quale “hay que elogiar al constituyente, por diferir precisamente a los Estatutos de Autonomía la concreción de buena parte de las cuestiones relativas a los convenios entre Comunidades Autónomas. Desde un punto de vista dogmático, tal envío es impecable, habida cuenta de la naturaleza materialmente constitucional de los textos estatutarios, que está en armonía con la nota definatoria de las relaciones entre Comunidades Autónomas: la de estar en un plano supralegal y, en consecuencia, constitucional” (p. 340). Si veda, inoltre, González García I., *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, 2006.

permettono rintracciare discriminanti di differenziazione tra i due strumenti cooperativi²⁵. In questo senso gli Statuti si sono rivelati poco lungimiranti e ben poco ‘autonomisti’, non cogliendo l’opportunità della remissione costituzionale per disegnare un sistema di collaborazione orizzontale facile, ma soprattutto funzionale per le proprie opportunità.

Il dubbio, allora, sorge in merito alle eventuali conseguenze giuridiche di un ‘silenzio’ statutario. In questo l’art. 145 CE ci offre degli spunti di ragionamento. Se i *convenios* si riconducono alla “*gestión y prestación de servicios propios*” delle CC.AA., nei requisiti e nei termini previsti dagli *Estatutos*, “en los demás supuestos” – quindi, in tutti gli altri casi non a questo riconducibili – si tratterà di *acuerdos de cooperación* richiedenti l’autorizzazione previa del Parlamento nazionale. Cosa significa tutto ciò, dunque? Che il ‘silenzio’ statutario – la mancata disciplina di un adeguato regime giuridico – implicherebbe che ogni patto che una Comunità Autonoma stipula con un’altra ricadrebbe nell’ambito degli *acuerdos*²⁶? O che, invece, “lo que hacen es decantarse por la mayor extensión posible de los convenios dentro del marco que permite la CE”²⁷? La questione è controversa e finemente tecnica. Oscilla tra un (auto)scacco all’autonomia regionale e un’apertura di scelta e raggio d’azione. Prospettive, comunque, che, come vedremo in seguito, fanno i conti con la realtà effettiva della cooperazione orizzontale.

Ad ogni modo, è più che chiaro che i *convenios* possono avere come oggetto l’esercizio di determinate competenze, ma mai la loro titolarità²⁸. Il problema sorge nel momento di stabilire quali sono queste competenze; cosa bisogna far rientrare nella categoria di “*gestión y prestación de servicios propios*”.

Bisogna segnalare che in proposito la dottrina è molta e soprattutto nutrita da diversi e contrapposti punti di vista. In ogni caso, sembra pacifica l’idea per la quale la

²⁵Lo Statuto catalano, ad esempio, non contiene elementi di differenziazione e stabilisce in maniera generale che “La Generalitat puede suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración y acuerdos de colaboración” (art. 178.1). Degno di nota è anche lo Statuto andaluso, che, a sua volta, prevede un ulteriore rinvio ad una legge autonómica della regolazione della cooperazione orizzontale (art. 72.1).

²⁶Cfr. González García I., “Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración VS. Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 145/2009.

²⁷Calafell Ferrá V.J., “Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas”, cit., p. 345.

²⁸Non essendo parte del c.d. *bloque de constitucionalidad*, i *convenios* non possono alterare il sistema competenziale. Si vedano le SSTC 95/1996, 96/1996, 13/1992.

gestione e prestazione di servizi equivalga “a «función» o «actividad» administrativa, con lo cual abarca prácticamente cualquier actuación en ejercicio de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas”²⁹.

Per quanto riguarda, invece, la controversa connotazione di *proprios* – e la erronea associazione con l’ambito delle competenze esclusive –, la dottrina più autorevole limita il campo d’azione mediante i *convenios* a quelle competenze assunte in virtù dei propri Statuti (esclusive e *compartidas*) di autonomia o provenienti da una specifica *Ley de transferencia*. Los *acuerdos*, invece, si muoverebbero nell’ambito di competenze provenienti da una *Ley de delegación*³⁰.

In un’altra prospettiva si potrebbero considerare, ancora, *convenios* quelli che versano sulla gestione e prestazione di servizi nell’ambito delle competenze esclusive regionali e *acuerdos* quegli altri che incidono su competenze, invece, legislative³¹.

La questione, tuttavia, è ancora più complessa, giacché la stessa Costituzione stabilisce un doppio regime di controllo da parte del Parlamento centrale: di ‘mera’ *comunicación* sui *convenios* e di *autorización*, invece, sugli *acuerdos de cooperación*. Ancora una volta, l’art. 145 CE rimette agli Statuti la determinazione del “carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales”.

In questo caso il dato più rilevante è senz’altro dato dalla maggioranza di Statuti che hanno – insieme, anche, ai regolamenti parlamentari³² – ulteriormente appesantito il sistema configurandolo in maniera molto più complessa di una semplice notifica³³ e dando, così, alle *Cortes* una vera e propria facoltà di decisione sulla natura del *convenios* e, di conseguenza, di riqualificazione dello stesso³⁴.

²⁹Così Albertí Rovira E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, cit., p. 120. Cfr., inoltre, Menéndez Rexach A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, Madrid, 1982.

³⁰In questo senso si veda Santolaya Machetti P., *Descentralización y cooperación*, cit.

³¹Di quest’avviso González García I., “Un distingo costituzionalmente rilevante: convenios de colaboración VS. Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas”, cit.

³²L’art. 137 del Regolamento del Senato Spagnolo stabilisce che nei cinque giorni successivi alla pubblicazione di un *convenio* nel BOE, un Gruppo parlamentare o 25 senatori possono presentare proposte che la Camera dei Deputati, a sua volta, decida se il patto necessiti di emendamenti e precisazioni e, dunque, di autorizzazione da parte del Parlamento. Su questo punto cfr. Carmona Contreras A.M., “El *sui generis* control parlamentario de la colaboración entre Comunidades Autónomas: análisis de un supuesto especialmente conflictivo, el protocolo de intenciones en materia televisiva suscrito por los Gobiernos de Andalucía y Extremadura”, in *Revista vasca de Administración Pública*, n. 66/2003.

³³Cfr. Álvarez Conde E., *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981.

³⁴La maggior parte delle CC.AA. optano per sottoporre a conoscenza del Parlamento nazionale eventuali *convenios* stipulati e stabiliscono un lasso di tempo nel quale l’Assemblea possa obiettare, che si tradurrebbe nella trasformazione del *convenio* in *acuerdo de cooperación* (!). Si vedano, ad esempio: l’art.

Una ‘forzatura’ procedimentale senza riflessi nel Diritto comparato³⁵.

Sembrirebbe che “con este régimen, las dos actuaciones parlamentarias previstas en el artículo 145.2 CE parecen quedar reducidas a una sola”³⁶. O, forse, il concetto costituzionale di *comunicación* rappresenta una categoria inclusiva della potestà di riqualificazione da parte del Parlamento³⁷?

Una cosa è certa: l’idea del Costituente di creare un campo d’azione orizzontale, interregionale, che mantenesse i *convenios* al margine del controllo parlamentare, probabilmente per facilitarne l’uso e la diffusione, si è trasformato in un sistema ancora più rigido ed ingessante, che non soddisfa le tante perplessità a riguardo. In effetti, “no se acierta a comprender por qué ante el ejercicio cooperativo de las competencias autonómicas sea preciso establecer modalidades adicionales de control que no existen cuando las Comunidades Autónomas ejercen esas mismas competencias de forma aislada”³⁸.

31 Estatuto Canarias; art. 14.2 Estatuto La Rioja; art. 40.1 Estatuto Castilla La Mancha; art. 22.1 Estatuto País Vasco. Scrive, già nel 1984, Santolaya Machetti P., *Descentralización y cooperación*, cit.: “los Estatutos, por razones muy difíciles de entender, y que obedecen a una lógica profundamente anti-autonomista, probablemente contraria al espíritu del artículo 145.2, han desnaturalizado en buena medida la técnica de la öcomunicación», otorgando, en la mayor parte de los casos [...], por medio de la misma, a las Cortes Generales una auténtica *facultad de decisión* sobre la naturaleza del acto” (pp. 410-411, corsivo originale).

³⁵Negli USA, alla regola generale della Costituzione di sottoporre “any Agreement or Compact” celebrato tra gli Stati all’approvazione del Congresso (art. 1, sec.10, ap. 3), la giurisprudenza della Corte Suprema ha limitato questa pratica a quei patti che possano avere ricadute sul *political balance*, alterando, quindi, l’equilibrio politico di poteri tra il potere centrale e gli Stati. In altri ordinamenti europei, come Svizzera (art. 7.2) o Austria (art. 15°.2), le Costituzioni contemplano solo un mero regime di comunicazione posteriore alla stipula di una convenzione interregionale. In Germania, addirittura, la Legge Fondamentale non prevede nulla a riguardo. Cfr. Albertí Rovira E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, cit., nonché García Morales M.J., “Los convenios entre Cataluña y otras Comunidades Autónomas: régimen jurídico y realidad en las relaciones de colaboración de la Generalidad con otras Comunidades”, in *Autonomías*, n. 17/1993. Sulla Germania cfr. Montoro Chiner M.J., *Convenios entre Federación y estados miembros en la República Federal Alemana*, Madrid, 1987.

³⁶Così Calafell Ferrá V.J., “Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas”, cit., p. 345. Si veda, inoltre, Gutiérrez Vicén C., “La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas”, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 9/2000.

³⁷Questa la personale tesi sostenuta da González García I., “La facultad de recalificación de las Cortes Generales ex artículo 145.2 CE: una tesis personal”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 91/2011. Sostiene l’Autore che la potestà riqualificatrice delle *Corts* non solo non sarebbe contraria all’art. 145.2 CE, ma sarebbe addirittura implicita alla logica della norma costituzionale. In questo senso la comunicazione verrebbe intesa non come azione unidirezionale, ma biunivoca: consultare e raccogliere il parere dell’altro soggetto interpellato (in questo caso, il Parlamento).

³⁸In questi termini Tajadura Tejada J., “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, cit., p. 229.

Ancor più difficile da comprendere è l'ulteriore rimando che gli Statuti fanno ai propri Parlamenti autonomici³⁹. In questo caso sui piatti della bilancia da un lato c'è la trasparenza e la partecipazione che questa pratica promuove e garantisce⁴⁰ e dall'altro la rigidità e la lentezza che, invece, attribuisce ad un processo già di per sé farraginoso e prolisso.

Come al solito, *in medio stat virtus*. Sarebbe sicuramente più opportuno emulsionare le virtù di ciascuna opzione: precisamente, la fluidità degli strumenti di cooperazione con la salvaguardia e la garanzia delle funzioni parlamentari. Si potrebbe sostenere un intervento delle Assemblee nei casi che più direttamente le coinvolgano. In questo modo ci sarebbe davvero un'effettiva differenza tra *convenios* e *acuerdos de cooperación* e questi ultimi rimarrebbero ancorati e fedeli alla logica ontologica per la quale sono stati previsti: una collaborazione più complessa, non amministrativa o esecutiva, ma di carattere strettamente politico. Una collaborazione 'forte', insomma, che giustifica l'esigenza del Parlamento regionale di pronunciarsi⁴¹.

La complessità del sistema di cooperazione orizzontale è evidente, così come è evidente la densità della sua descrizione e la difficoltà che si presenta a chi pretende ordinare la 'matassa'. Il sistema, dunque, funziona non bene, non come dovrebbe.

È opinione di chi scrive che l'ancoraggio costituzionale di uno strumento così importante come le relazioni interregionali in uno Stato composto è una condizione ottima da preservare. Di conseguenza, più che l'elisione⁴² netta dell'art. 145 CE una sua riforma, nell'ambito di una riforma generale del Titolo VIII della Costituzione spagnola sarebbe più che auspicabile.

Il cambio seguirebbe l'ispirazione della flessibilità e della velocità, sopprimendo il divieto di federazione – superfluo ed ininfluenza –, nonché modificando e

³⁹Si consideri, ad esempio, l'art. 178.3 dello Statuto catalano, che prevede l'approvazione previa del Parlamento regionale nei casi relazionati a facoltà legislative; altri esempi, come Extremadura (art. 13.1), Isole Canarie (art.9.6), Navarra (art. 26.b), Madrid (art.16.3) o Castilla y León (art. 24.13), invece, attribuiscono alle rispettive Assemblee la facoltà di approvare, autorizzare o ratificare qualsiasi *convenio* o *acuerdo* stipulato con altre Comunità Autonome.

⁴⁰Cfr. Matia Portilla F.J., "La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como inesperado", in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 23/2011, il quale sostiene: "no estamos persuadidos de que tal exigencia complique en exceso la actuación del ejecutivo autonómico, y la misma aporta cierta publicidad y transparencia que tampoco debe ser minusvalorada. De ahí que nos parezca mu útil mantener, como minimo, la comunicación a las Asambleas territoriales" (pp. 125-126).

⁴¹Si veda Calafell Ferrá V.J., "Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas", cit.

⁴²"¿Qué ocurriría si se suprimiese el artículo 145 CE? [...] nada". Così Calafell Ferrá V.J., "Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas", cit., p. 342.

razionalizzando il sistema di controllo parlamentare ed il rinvio agli Statuti di autonomia, tanti e diversi tra loro⁴³. Il tutto accompagnato da una cornice legislativa ‘attualizzata’ e completa sulla cooperazione, che la stimoli e la migliori – anche in mancanza di riforma costituzionale –⁴⁴.

Le idee, però, devono sempre riflettersi nello specchio della realtà, e, come abbiamo sottolineato più volte, quello della riforma costituzionale sembra più un miraggio che un progetto. La riforma degli Statuti, a sua volta, ha prodotto risultati abbastanza ‘deludenti’ sul fronte della cooperazione orizzontale; un’occasione, sostanzialmente, persa per poter innovare e snellire il modello⁴⁵. Un modello che, forse, prima di essere interamente riformato dovrebbe conoscere un corretto ed armonico funzionamento. Tuttavia, la ‘macchina’ non si mette in movimento se prima non c’è la possibilità (volontà!) di farlo.

Si perde così un’importante occasione: quella per cui “la *colaboración* voluntaria de los *coordinados* puede hacer inecesaria una actuación genuinamente *coordinadora* (con imposición) del *coordinador*; se llega a la coordinación por la colaboración”⁴⁶.

2. Debolezze e prospettive della cooperazione orizzontale. Segnali ed opportunità di ottimismo.

Un sistema come quello appena illustrato non può non distinguersi per una farraginosità ed una rigidità eccessiva, senz’altro non propizia alla pratica della cooperazione orizzontale – come rimarcato dallo stesso Consiglio di Stato⁴⁷ –.

⁴³Autorevole dottrina sostiene già da più tempo la necessaria riforma dell’art. 145 CE, che potrebbe avere la seguente redazione: “Las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre ellas con objeto de cooperar en materias de interés común. Una Ley Orgánica de Cooperación fijará el régimen jurídico de los convenios”. Così Tajadura Tejada J., “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, cit., p. 248.

⁴⁴Cfr. Montilla Martos J.A., “El marco normativo de las relaciones intergubernamentales”, in García Morales M.J., Montilla Martos J.A., Arbós Marin X., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Madrid, 2006. Secondo l’Autore “El Estatuto, por su naturaleza de fuente bilateral, no puede hacer un desarrollo del art. 145.2 sino únicamente enmarcarse en él. Sin embargo, una Ley de cooperación intergubernamental si puede concretar de forma más precisa para todo el Estado, eso es, para los convenios entre las distintas CC.AA., cuando estamos ante un convenio de colaboración y cuando ante un acuerdo de cooperación, dejando esta figura sólo para situaciones de especial importancia, y sobre todo, puede limitar la capacidad de las Cortes Generales para convertir lo que se le presenta como convenio de colaboración en acuerdo de cooperación” (p. 88).

⁴⁵Per ciascuna Comunità Autónoma si rimanda al numero monografico della *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 19/2009 dedicato a “Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía”, diretto da M.J. García Morales.

⁴⁶Rodríguez de Santiago J.M., “Convenios y Acuerdos entre Comunidades Autónomas”, in Casa Baamonde M.E., Rodríguez-Piñero M. (dir.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, 2008, p. 2187.

Una cornice normativa è senz'altro necessaria, però necessita della virtù della flessibilità. Uno scenario inverosimile. Almeno per il momento.

Non è, dunque, motivo di sorpresa indicare la rigidità del sistema come una delle principali cause del mancato 'successo' della cooperazione orizzontale; "la cenicienta del funcionamiento de la estructura descentralizada del Estado español"⁴⁸.

Ad ogni modo, la collaborazione interregionale paga lo scotto del c.d. *federalismo del revés* e subisce lo scatto della cooperazione Stato-Comunità Autonome: "al no ser piezas separadas que se unen en un todo, sino un todo que paulatinamente cede competencias a las partes que lo componen, las relaciones verticales tienen un desarrollo más coherente con la lógica del sistema"⁴⁹. La 'corsa' all'autonomia, lo spirito di rivendicazione dal basso ed il 'timore' dall'alto si sono concentrati in un generale spirito di diffidenza e distacco verso tecniche di incontro interregionali.

Si è arrivati addirittura al paradosso: quello, cioè, per il quale sembrava – ed effettivamente lo è stato – più semplice la cooperazione transfrontaliera che non quella interna⁵⁰.

La causa di tanto 'rifiuto' del sistema, così come la Costituzione lo prevede, – lo abbiamo già largamente sostenuto – non è attribuibile solo ed esclusivamente al 'crogiolo' del Titolo VIII e tutto ciò che ne deriva. Gran parte della responsabilità di un modello così rigido e complicato è delle stesse Comunità Autonome, degli Statuti regionali: strumenti altamente funzionali alla 'causa' autonomista, le cui potenzialità, in questo caso, si sono sprecate ricadendo in paradossali normative 'masochiste' nei confronti del proprio autogoverno e delle possibilità che la cooperazione orizzontale ad esso offre⁵¹.

⁴⁷Rubio Llorente F., Álvarez Junco F. (ed.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Madrid, 2006.

⁴⁸Così Calafell Ferrá V.J., "Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas", cit., p. 338.

⁴⁹Così Montilla Martos J.A., "El marco normativo de las relaciones intergubernamentales", cit., p. 84.

⁵⁰Un importante esempio è offerto dalla Euroregione Galizia-Portogallo, nonché dall'unione territoriale dei Pirenei. Sul punto cfr.: Rojo Salgado A., "La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa", in *Investigaciones regionales*, n. 18/2010; Heredero de Pablos M.I., Olmedillas Blanco B., "Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea", in *Investigaciones regionales*, n. 16/2009; Pueyo Losa J.A., "La cooperación transfronteriza desde la práctica de la euroregión Galicia-norte de Portugal", in *Revista de estudios europeos*, n. 56/2010.

⁵¹Ricordiamo che nel 2008 è stato approvato un Accordo in seno al Senato spagnolo con l'obiettivo di agilizzare le pratiche di trasferimento di *convenios*. Un segnale che, paradossalmente, arriva dal

Il fattore politico, comunque, è il vero deterrente: “no se colabora si dos o más no quieren. Y para ello tiene que haber una predisposición a cooperar que no surge por altruismo, sino en defensa de intereses propios y porque ven en esa colaboración una ventaja”⁵².

Il ‘protezionismo’ regionale strettamente politico si coniuga fatalmente con una (ancora troppo) scarsa consapevolezza delle potenzialità di una fluida cooperazione interautonomica, che (troppo) spesso si è eclissata dinnanzi al rapporto verticale e bilaterale con lo Stato centrale, nonché allo stimolo economico dei suoi trasferimenti.

Lo scarso entusiasmo, dunque, sia del Costituente prima e degli Statuti poi, nonché della politica in generale ha dato (una non-)forma ad un sistema di cooperazione orizzontale anomalo, in cui gli strumenti espressamente previsti dall’art. 145 CE sono stati fundamentalmente inutilizzati e messi da parte a favore di strumenti e procedimenti informali, sicuramente più agevoli e facili da portare a termine.

I *convenios* conoscono una dimensione principalmente bilaterale e, quasi sempre, con Comunità Autonome limitrofe, spesso con la stessa affinità politica. Gli *acuerdos de cooperación* sono “una figura en desuso”⁵³, uno strumento il cui impiego più degno di nota fu l’*Arco Mediterráneo Español* nel 1994⁵⁴.

La questione risiede, inoltre, nell’assenza di collaborazione organica, di ‘luoghi’ organici di collaborazione – eccezion fatta per la recente *Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas*, sulla quale ritorneremo meglio in seguito –. Mancano, cioè, spazi e momenti in cui le problematiche comuni a tutte o a parte delle Comunità Autonome possano essere discusse e trattate⁵⁵. Non è molto formale

Parlamento nazionale e non dagli Statuti di autonomia. Sul punto si veda Villarino Marzo J., “Senado”, in Tornos Mas J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Barcelona, 2009.

⁵²Così García Morales M.J., “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 86/2009, p. 96.

⁵³Così García Morales M.J., “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, in Arbós Marín X. (coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Barcelona, 2009, p. 96.

⁵⁴A riguardo cfr.: Salvá Tomás A., “El Arco Mediterráneo Español: sus perspectivas como espacio de futuro”, in *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, n. 22/1998; Durá Guimerá A., Oliveras González X., “Cooperación territorial y articulación del Arco Mediterráneo”, in *Papeles de Geografía*, n. 51-52/2010;

⁵⁵Si veda Carmona Contreras A.M., “Andalucía”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 19/2009, il quale sottolinea: “el logro de los objetivos propuestos exige la existencia de circuitos institucionales (tanto en el ámbito administrativo como en el político) aptos para articular el diálogo entre comunidades y, asimismo, su concreción específica. [...] En efecto, si por un lado la voluntad política de colaboración entre las CC.AA. no ha presentado un vigor paragonable al que se constata en otros países descentralizados de

‘incontrarsi’ in occasione dell’appuntamento di una Conferenza Settoriale e posticipare di mezz’ora o un’ora l’arrivo del ministro competente per poter celebrare una sorta di improvvisato ‘forum’ regionale.

La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, sulla scia di quella di altri ordinamenti federali europei⁵⁶, ha in più occasioni cercato di ‘spronare’ la cooperazione orizzontale per questioni comuni di ordine sovra-territoriale. La tendenza ha sortito qualche effetto positivo⁵⁷ e si mostra come un interessante segnale di speranza verso il futuro.

Una ‘morsa’ normativa così complicata ed ‘opprimente’ ha generato – lo accennavamo prima – una ‘fuga’ verso una cooperazione ‘occulta’ ed informale. Ciò che ‘si vede’ – quindi *convenios* e *acuerdos*, spesso sindacati per i loro limiti e per le insufficienze generali del contesto normativo – non è che la punta di un ‘iceberg’ sommerso che nasconde, invece, una molto più intensa collaborazione mediante forme e strumenti alternativi, molto spesso di diritto privato⁵⁸ – come, d’altronde, succede di frequente anche in altri ordinamenti federali⁵⁹ –, ma anche di ‘semplice’ cooperazione tra funzionari ed amministrazioni regionali⁶⁰.

nuestro entorno, también es cierto que éstas no cuentan con foros adecuados en los que encuadrar su actividad cooperativa” (p. 176).

⁵⁶Cfr. García Morales M.J., *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, 1998. L’Austria ricorda come il Tribunale Costituzionale Federale tedesco, già negli anni ’60, ammise il carattere sovra-regionale di una funzione non implicasse l’esistenza di una competenza federale implicita, sancendo, così, la possibilità per i Länder, nell’ambito delle proprie competenze, di poter disciplinare congiuntamente una materia attraverso forme convenzioni di cooperazione. Si veda BVerfGE 12, 205 (251).

⁵⁷ L’esito positivo lo si riscontra nel *convenio de colaboración* stipulato da Castilla y León e Asturie per la gestione coordinata del Parque Nacional de los Picos de Europa a valle della STC 194/2004 sulla Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. Nella sentenza si chiariva come il carattere interterritoriale di uno spazio comunitario non possa implicare una competenza ed un’azione esclusiva dello Stato e si faceva richiamo, così, ad una gestione cooperativa da parte delle Comunità Autonome interessate.

⁵⁸ Un esempio di cooperazione orizzontale attraverso accordi di diritto privato è la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión autonómicos), composta da ben 12 imprese di televisione pubblica regionale che condividono ed intercambiano programmi e diritti.

⁵⁹ Cfr. Zimmermann, *Interstate Cooperation: Compacts and Administrative Agreements*, Westport, 2002.

⁶⁰ Cfr. Colino Cámara C., “Las Relaciones Intergubernamentales en España: ¿Hacia la normalidad federal? La existencia y el surgimiento reciente de nuevos mecanismos para la cooperación horizontal entre CC.AA.”, in Rubio Llorente F., Koller A. (coord.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, 2010.

I settori e le politiche pubbliche nei quali si registra maggior cooperazione orizzontale sono la sanità, la protezione civile, la cultura, il pronto intervento, la prevenzione ed estinzione di incendi, nonché la gestione degli spazi naturali e la tutela dell’ambiente. Segnali rilevanti si riscontrano anche nel settore dei trasporti, delle infrastrutture e della formazione professionale di impiegati pubblici; immigrazione e promozione di lingue co-ufficiali.

Percorsi senz'altro più agili; sicuramente più efficienti⁶¹ e, in qualche modo, avallati dallo stesso Tribunal Constitucional⁶² e 'blindati' nei 'nuovi' Statuti di autonomia⁶³.

Agili ed efficienti, ciononostante *a latere* della Costituzione e, quindi, 'lontani' dalle garanzie di pubblicità e controllo.

Ad ogni modo, gli ultimi anni stanno rivelando un andamento molto più positivo rispetto a quanto ci si potesse aspettare stando all'analisi del sistema normativo e rispetto alla 'irrilevanza' dei numeri di epoche anteriori⁶⁴. Dai *Registros de Convenios* regionali e da altri mezzi di informazioni il dato è più che percepibile⁶⁵.

L'art. 145 CE, dunque, con tutti i suoi limiti ed i suoi difetti, non può – non è – l'unico ostacolo alla collaborazione interregionale: la recente tendenza alla crescita “no sólo refleja una colaboración entre Comunidades Autónomas cada vez más visible [...], sino también un menor temor a comunicar al Senado y con ello una mayor normalidad institucional en el cumplimiento de un requisito – como es la comunicación de los convenios horizontales – impuesto por la Constitución”⁶⁶.

Dinnanzi a tali segnali positivi, di ottimismo, ino stimolo importante viene – deve venire – dal processo di integrazione europea. Un contesto allargato ed osmotico necessita di incontri e raccordi ad ogni livello.

⁶¹Scrive García Morales M.J., “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, cit., che “La necesidad de actuación de los poderes públicos no puede verse frenada por un marco normativo inadecuado y se buscan opciones que permitan llevar a cabo las mismas acciones sin tener que pasar por todo el calvario que en algunos casos representa la suscripción de un convenio” (p. 99).

⁶²Nella già citata STC 44/1986, infatti, l'Alto tribunale non escludeva la possibilità di forme alternative di cooperazione orizzontale (“declaraciones conjuntas de intenciones”, “propósitos sin contenido vinculante”, “exposición de directrices o líneas de actuación”).

⁶³Si veda, ad esempio, l'art. 119 dello Statuto delle Isole Baleari (“Protocolos de carácter cultural”), nonché l'art. 227 dello Statuto di Andalusia (“Convenios de carácter cultural”).

⁶⁴García Morales parla di un vero e proprio “récord” registrato nella storia della collaborazione orizzontale; “Y todo ello sin una reforma constitucional, y sin que tengan que ver demasiado en ese crecimiento los nuevos Estatutos”, rimarcando come, in effetti, la maggior parte dei *convenios* comunicati al Senato ai quali si riferisce sono patti sottoscritti da CC.AA. che non hanno riformato il loro Statuto di autonomia. Così García Morales M.J., “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 19/2009, p. 414.

⁶⁵Ad esempio, per la Catalogna l'attività convenzionale con altre Comunità Autonome si è addirittura quadruplicata. Cfr. Generalitat de Catalunya, “Registro de convenios: Balance de actividad. Ejercicio 2010”, on line alla pagina www20.gencat.cat.

⁶⁶Così García Morales M.J., “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas”, in Tornos Mas J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Barcelona, 2011, p. 183. Come mette in evidenza l'Autrice, i dati confermano alcuni settori come ambiti 'forti' in cui si consolida la cooperazione orizzontale: assistenza sanitaria, catastrofi naturali e estinzione di incendi. Una cooperazione 'di emergenza'.

La cooperazione orizzontale deve leggersi, in questo senso, come opportunità di partecipazione; strumento e canale diretto di proiezione degli interessi regionali a livello europeo.

Le notevoli conquiste autonome – considerando che la Costituzione spagnola non ha subito riforme, tranne quella dell’art. 135, che regolino il processo di integrazione europea e il ruolo dei livelli sub-statali – nella fase ‘ascendente’ del Diritto comunitario dagli *Acuerdos* stipulati nell’ambito della CARCE nel 1994 e dalla partecipazione diretta in poi hanno avuto una serie di effetti interni ‘orizzontali’ che si sono tradotti in incontri e riunioni alla ricerca di una posizione comune – molto spesso presso gli Uffici di rappresentanza a Bruxelles –⁶⁷.

La fase ‘discendente’, tuttavia, continua ad essere più un’opportunità che una realtà per la collaborazione interregionale. È vero che i nuovi Statuti hanno un’apertura notevolmente ‘europeista’, ma la presenza effettiva dello Stato nello sviluppo e nell’applicazione del Diritto comunitario ne frenano l’entusiasmo.

Per stare al passo ed in sintonia con il resto degli ordinamenti europei “la concertación horizontal, la gran asignatura pendiente en España [...] debe ya superarse, pues el proceso de integración no cesará de mostrarla como déficit porque exige posiciones únicas que se pactan y se expresan a través de instrumentos cooperativos horizontales”⁶⁸.

2.1. *La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.*

Uno spazio ed una riflessione a parte, anche se breve, la merita la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas; primordiale, ma significativa, forma di cooperazione organica nella dimensione interregionale.

In principio furono i c.d. *Encuentros* (“Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía”), ovvero delle riunioni convocate a partire dal 2008 da parte di alcune Comunità Autonome che avevano riformato il

⁶⁷Cfr.: Colino Cámara C., “Las Relaciones Intergubernamentales en España: ¿Hacia la normalidad federal? La existencia y el surgimiento reciente de nuevos mecanismos para la cooperación horizontal entre CC.AA.”, cit.; Castellá J.M., “Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la unión europea”, in *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, n. 6/2008; Elvira Ayuso L., “Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: La representación de Cataluña”, in *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, n. 8/2009.

⁶⁸Così García Morales M.J., “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?”, cit., p. 420.

proprio Statuto per concertarne lo sviluppo e dibattere le tematiche comuni⁶⁹ e che incontro dopo incontro registrarono l'adesione da parte delle altre regioni, alle quali l'invito a partecipare era aperto sin dall'inizio⁷⁰.

La nota di ottimismo è (era?), chiaramente, l'attitudine collaborativa che dal principio hanno dimostrato Comunità Autonome governate da maggioranze politiche di diverso colore, che, sembra, non hanno intralciato con la (il)logica partitica lo spirito cooperativo – N.B.: siamo ancora nel 2008, quando ancora la 'onda azzurra' (azzurro è il colore del Partido Popular) provocata dallo 'tsunami' delle elezioni autonome del maggio 2011 non aveva investito la maggioranza degli esecutivi regionali⁷¹ –.

Per la prima volta, dopo tanto tempo, si è riuscito a costruire uno spazio di incontro e cooperazione orizzontale multilaterale, il che è abbastanza significativo se si considera, come abbiamo già segnalato, la natura sostanzialmente bilaterale dei *convenios* stipulati da Comunità Autonome limitrofe.

Rompendo gli schemi della bilateralità, fondata sulla logica della rivendicazione verticale per il trasferimento di competenze o di risorse, finalmente si è arrivato a dar concretezza ad uno stimolo cooperativo tramite l'esercizio concertato delle proprie competenze, questa volta, però, a beneficio del cittadino. Un aspetto importantissimo quest'ultimo, non solo perché il cittadino è l'utente ultimo delle politiche messe in atto dallo Stato (generalmente inteso), quanto per l'effetto legittimante che ciò produce nei confronti del sistema stesso di autogoverno dell'*Estado Autonómico*: il cittadino, infatti, “no entiende de la distribución de competencias, sino de eficacia en las prestaciones”⁷².

⁶⁹La prima riunione si tenne a Zaragoza il 9 luglio 2008 con la partecipazione delle prime sei CC.AA.: Isole Baleari, Cataluña, Andalusia, Castilla y León, Comunità Valenziana e Aragona).

⁷⁰In tutto si sono prodotti ben otto *Encuentros* in soli due anni. Oltre alla riunione inaugurale di Zaragoza vi sono state: Sevilla, 20 ottobre 2008; Valladolid, 23 febbraio 2009; Valencia, 29 giugno 2009; Barcelona, 16 novembre 2009; Palma, 8 marzo 2010; Logroño, 5 luglio 2010; Santiago de Compostela, 25 ottobre 2010. Le informazioni sui vari incontri sono reperibili alla pagina web www.conferenciacomunidadesautonomas.org.

⁷¹Il richiamo è ad un articolo pubblicato da *El País* il giorno dopo le elezioni regionali e locali in Spagna. La metafora dello tsunami si riferisce particolarmente alla secca sconfitta del PSOE, specialmente in alcune delle Comunità Autonome più 'rosse'. Romero J.M., “El tsunami del 22-M ahoga al PSOE”, *El País*, 23 maggio 2011.

⁷²Così García Morales M.J., “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?”, cit., p. 398.

Il ‘valore aggiunto’ di tale pratica cooperativa lo si apprezza, inoltre, dal mancato vincolo formale con i nuovi Statuti di autonomia, i quali, appunto, non fanno menzione alcuna a meccanismi e strumenti di incontro cooperativo e si caratterizzano, piuttosto, per la loro parchezza e scarsa innovazione in materia; da un evidente paradosso, tuttavia, emerge il potenziale virtuoso della consapevolezza nei confronti della collaborazione orizzontale come strumento di rafforzamento – e non di pericolo – del proprio potere autonomico⁷³.

In occasione delle varie riunioni sono stati firmati diversi accordi di *convenios* e *protocolos* volti all’individuazione di strategie comuni e procedimenti unificati in distinte materie⁷⁴, ma, soprattutto, si è manifestato un innovativo ed interessante spirito ‘rivendicativo’ nei confronti del potere centrale dello Stato, al quale si chiedeva con forza la partecipazione più diretta e più attiva in organismi statali e nelle dinamiche relazionate all’integrazione europea, nonché una riforma del regolamento del Senato per convertirlo in un’autentica Camera di rappresentanza territoriale⁷⁵.

Una posizione, quindi, netta e definitiva, di chiaro confronto costruttivo verso lo Stato centrale che è cresciuta ed ha progressivamente preso forma – anche grazie all’aggregazione di Comunità Autonome ‘importanti’ come Galizia e Paesi Baschi – attraverso progetti importanti e *declaraciones* di spiccato interesse autonomico.

⁷³“parece que lo que está moviendo a esta cooperación es la percepción de que este tipo de mecanismo puede mejorar su capacidad de autogobierno y, en ningún caso, es una vía para perder poder, como en etapas anteriores se llegó a pensar, sino para incrementarlo”. Così Saniger Martínez N., Escribano Zafra J.M., “La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del estado de las autonomías y el nuevo papel del gobierno local”, in Arenilla Sáez M. (coord.), *La administración pública entre dos siglos*, Madrid, 2010, p. 474.

⁷⁴Gli ambiti riguardano materie e tematiche distinte: si va dal riconoscimento reciproco di certificati di formazione degli applicatori di tatuaggi, piercings e micropigmentazioni (Valencia, 2010), all’impulso di azioni congiunte in materia turistica (Barcelona, 2010), alla coordinazione di reti di centri di accoglienza per le donne vittime di violenza di genere (Barcellona, 2009), fino al riconoscimento reciproco delle licenze di caccia e pesca (Barcelona, 2009). Per i dettagli si rimanda alla pagina www.conferenciacomunidadesautonomas.org. Si veda, inoltre, Colino Cámara C., “Las Relaciones Intergubernamentales en España: ¿Hacia la normalidad federal? La existencia y el surgimiento reciente de nuevos mecanismos para la cooperación horizontal entre CC.AA.”, cit.

⁷⁵La riunione di Barcellona del 2009 è significativa in questo senso. Le CC.AA. partecipanti, infatti, facevano espressa petizione di riforme legislative negli organi di direzione della televisione pubblica, nonché si richiedeva la partecipazione di rappresentanti regionali nel Consejo Económico y Social. Si denunciava, inoltre, l’invasione competenziale da parte dello Stato nella sua attività legata alle sovvenzioni e, infine, si rivendicava una maggiore partecipazione nelle riunioni informali del Consiglio dei Ministri dell’Unione europea e del Coreper. Nell’incontro tenutosi a Palma nel 2010 le CC.AA. si manifestano espressamente per una riforma del regolamento del Senato auspicando il ripristino del dibattito sullo stato delle autonomie. Cfr. www.conferenciacomunidadesautonomas.org.

La forma diventa sostanza quando, durante la riunione di Santiago de Compostela del 2010, si accorda la trasformazione degli *Encuentros* nella Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas con la finalità di promuovere la cooperazione e la collaborazione, sia politica che amministrativa, tra i sedici esecutivi regionali che la compongono.

Nasce, così, una nuova ed innovativa forma di incontro e dialogo⁷⁶ ‘bidimensionale’ nella quale si compie lo ‘sforzo’ della convergenza nell’ottica e nell’obiettivo del miglioramento del sistema *autonómico* nel suo complesso – del quale se ne sostengono i successi e le virtù⁷⁷ – e del beneficio volto al cittadino sia in quanto foro di riflessione e dibattito politico che come ‘luogo’ di adozione di veri e propri accordi amministrativi interregionali⁷⁸.

⁷⁶Bisogna, comunque, segnalare anche la COREPRA, Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos, come foro istituzionale di incontro interregionale. Tuttavia, a differenza della Conferenza dei Governi autonomici, si tratta di una ‘piattaforma’ di intercambio di esperienze ed informazioni sul funzionamento delle Camere regionali, dalla quale non procedono veri e propri strumenti concreti di cooperazione amministrativa. Tutte le informazioni su www.coprepa.es.

⁷⁷Durante la prima riunione della Conferencia (Santander, 21 marzo 2011) venne approvata una Dichiarazione Istituzionale nella quale si difende e sostiene la validità del modello territoriale dello Stato Autonomico. In essa si legge: “El Estado autonómico, de acuerdo con la Constitución Española, se fundamenta en el respeto a los principios democráticos, el reconocimiento a las diversas identidades políticas y la solidaridad entre los territorios. Son, pues, los principios democráticos, el respeto a la diversidad y la igualdad los que amparan las legítimas reivindicaciones de autogobierno en España.

La experiencia demuestra que el Estado de las Autonomías ha permitido una mejora en la distribución de la riqueza entre los distintos territorios, mayor cohesión social y más igualdad entre los españoles. Igualdad, que es y debe ser, compatible con la diversidad y el respeto a los rasgos diferenciales propios de cada uno de los territorios (culturales, jurídicos, lingüísticos, etc.)

El autogobierno de las Comunidades Autónomas ha contribuido asimismo a que los ciudadanos tengan unos servicios públicos de mayor calidad, no sólo por su cercanía, sino también porque en un Estado descentralizado existe una pluralidad de centros de impulso político y, por tanto, se mejora la competitividad y los avances realizados en un territorio pueden generar sinergias en el resto.

Los logros de la descentralización política en España no deben confundirse con el estancamiento del modelo del Estado autonómico, el cual no está cerrado y debe evolucionar porque todo modelo es susceptible de perfeccionarse y mejorar, siempre desde el consenso político y social más amplio posible.

Paralelamente, el Estado Autonómico ha permitido una nueva forma de cooperación interterritorial, la cooperación horizontal de las Comunidades Autónomas. Prueba evidente de la consolidación de esta política es la reciente creación de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas”.

⁷⁸Scrive Pérez Velasco M., “La nueva Conferencia de Gobiernos Autonómicos”, in *Institut de Dret Públic*, 8 novembre 2010: “Es una sólida experiencia que ha permitido la puesta en marcha de una instancia estable de relación donde se enmarcan tanto iniciativas de desarrollo de competencias autonómicas [...], como la creación de un espacio de reflexión y debate acerca de políticas en asuntos de interés común”. Cfr., inoltre, Ruiz González J.G., “La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas”, in *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, n. 15/2012.

Un progetto assolutamente valido: una piattaforma base per un'eventuale Conferenza orizzontale dei Presidenti autonomici, del tutto in linea, fra l'altro, con il carattere fortemente presidenzialista delle Giunte regionali spagnole⁷⁹.

In questo modo anche la Spagna si mette 'al passo' dei grandi sistemi federali e regionali europei, e non, in cui la cooperazione orizzontale vive una dimensione organica ed istituzionale articolata. Il riferimento non può che essere alla *Ministerpräsidentenkonferenz* tedesca⁸⁰ e alla *National Governors Association* statunitense⁸¹; ma costituiscono parametro di confronto anche la *Conferenza dei Capitani* austriaca⁸², nonché la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome che opera in Italia dal 1981 come luogo di incontro e raccordo tra i vari Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome, appunto, nell'idea del confronto e dell'individuazione delle *best practices* nel dialogo sia con lo Stato centrale che con la sfera europea⁸³.

Ad ogni modo, le prospettive di entusiasmo ed ottimismo sembrano, per il momento, sopite. La Conferencia non ha più celebrato riunioni da marzo del 2011. Possiamo immaginare che il contesto di crisi economica e finanziaria abbia reso, ingiustificatamente, meno urgente l'incontro collaborativo interregionale che, invece, potrebbe essere una risorsa, una strategia comune di forza.

È anche vero che – a nostro parere – le urgenze di un'economia in crisi si sono unite ad uno scenario politico fondamentalmente monocromatico, in cui una ritrovata maggioranza assoluta del partito al Governo si è ulteriormente rinforzata nelle Giunte regionali, quasi tutte amministrate dai c.d. *barones* del Partito Popular che, probabilmente, anziché confluire in meccanismi di confronto e cooperazione orizzontale risultano più recettivi alle (im)posizioni che 'verticalmente' procedono da Madrid.

L'ulteriore conferma che nel delicato cammino verso l'opportunità e l'efficienza, la volontà e le logiche della politica svolgono un ruolo di peso che spesso e volentieri

⁷⁹Cfr. Pérez Velasco M., "La nueva Conferencia de Gobiernos Autonómicos", cit.

⁸⁰Cfr. Scherer F., *Zusammenarbeit im Bundesstaat sei 1871. Die Ministerpräsidentenkonferenz von den Ursprüngen bis heute*, Berlin, 2009 e www.bundestrat.de.

⁸¹Si veda la pagina internet www.nga.org.

⁸²Cfr. Bußjäger P., *The role of the Landeshauptmaennerkonferenz in Austrian federalism*, in Benhke N. (coord.), *Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich*, Baden-Baden, 2010.

⁸³Si veda la pagina internet www.regioni.it.

– è il caso di dirlo – deviano un percorso intuitivamente facile ed effettivamente produttivo.

3. Perché la cooperazione, perché quella orizzontale. Nulla di nuovo sotto il sole.

Se è vero, come è vero, che un proverbio, a volte, rende l'idea molto meglio di tante elucubrazioni, non è del tutto inappropriato far procedere delle riflessioni, inserite in un contesto di ordine giuridico, dalla saggezza popolare del detto “l'unione fa la forza”.

Argomentiamo.

La cooperazione orizzontale nell'ordinamento spagnolo, lo abbiamo appena visto, nasce e si sviluppa in un sistema normativamente invalidante, ma, soprattutto, politicamente ostile. Il nostro proposito è, qui, quello di portare alla luce i vantaggi e le opportunità di tale pratica; quei vantaggi e quelle opportunità talmente palesi, che è impossibile non vedere a meno che non si decida di non voler vedere.

La reticenza nei confronti della collaborazione interregionale, in un contesto *ab origine* segnato dalla corsa (al rialzo) all'autonomia in una spirale *de nunca acabar* è stata (troppo) spesso nutrita da “falsas creencias” per le quali ci si è persuasi che “la cooperación horizontal puede crear bloques fuertes a nivel autonómico que supongan un riesgo para la unidad del Estado” e, allo stesso tempo, “que este tipo de relaciones debilitan la autonomía de las Comunidades Autónomas”⁸⁴.

Un timore condiviso – e fomentato –, quindi, sia dal centro verso la periferia che viceversa. Un sentimento di sfiducia che, come abbiamo già visto, ha gettato le basi per lo sviluppo, principalmente, di relazioni intergovernative di carattere verticale e bilaterale.

Un pregiudizio, forse, più che una consapevole decisione del non-fare.

Una serie di opportunità ‘sprecate’ durante lungo tempo, tralasciando il fatto, comunque, che cooperazione orizzontale significa il contrario di ciò che a lungo si è ‘temuto’.

⁸⁴ Pérez i Seguí Z., “La cooperación horizontal en el Estado Autonómico: situación actual y propuestas de futuro”, in Garrido Mayal V. (coord.), *La solidaridad en el Estado Autonómico*, Valencia, 2012, pp. 333-334.

Cooperazione orizzontale, innanzi tutto, significa riuscire a far fronte a problemi comuni che vanno, però, oltre i propri confini regionali e oltre le proprie possibilità individuali ed isolate di azione. In altre parole, cooperazione orizzontale significa reagire di fronte al problema senza necessità di intervento dello Stato centrale⁸⁵.

Non solo.

Cooperare a livello interregionale significa creare una sorta di *network* ‘autonomo delle autonomie’, un ‘blocco’ di incontro e formazione delle volontà e delle posizioni regionali che permette maggior forza e maggior voce nella negoziazione o, comunque, nelle relazioni in generale con il centro. In questo modo, su questa base, se ne ricava una funzionalità relativa anche alla cooperazione verticale, che riuscirebbe così a dispiegarsi in direzione multilaterale e non per forza, non solo, nel consueto ‘gioco a due’⁸⁶.

Questa la logica, la spinta, che ha guidato lo sviluppo delle relazioni orizzontali in ordinamenti federali europei come, ad esempio, la Germania⁸⁷ o la Svizzera⁸⁸, che, effettivamente hanno carpito l’essenza ‘opportunistica’ della cultura dell’incontro interregionale come strumento di integrazione e partecipazione delle entità sub-statali alle decisioni di carattere generale, nonché come strumento di ‘difesa’ delle competenze territoriali nei confronti della ‘invadenza’ centrale.

È chiaro che non si può generalizzare e che l’ordinamento tedesco, benché spesso – specialmente all’inizio – preso come metro di confronto nell’ispirazione di un modello cooperativo⁸⁹, così come qualsiasi altro ordinamento, non può rivivere nelle

⁸⁵Cfr. Albertí Rovira E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, cit., che, a questo proposito sottolinea: “es común que la Federación se incline a actuar en cuestiones que rebasan el ámbito individual de los miembros, y ello no debe extrañar en absoluto, pues ahí se encuentra la propia esencia de la estructura federal del Estado, que tiende a distribuir los poderes de actuación entre sus diversas instancias según un principio elemental de subsidiariedad, aunque de contornos muy imprecisos y diluidos. Pero no toda afectación o incidencia superautonómica debe convertirse inevitablemente en título de intervención central, pues ello, lisa y llanamente, dinamitaría el sistema constitucional de distribución de competencias” (pp. 108-109).

⁸⁶Cfr. Albertí Rovira E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, cit..

⁸⁷Sulle relazioni orizzontali in Germania si vedano: Pietzcker J., “Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesbericht Bundesrepublik Deutschland”, in Starck C. (ed.), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, Baden-Baden, 1988; Benz A., “Intergovernmental Relations in German Federalism - joint decision-making and the dynamics of horizontal cooperation”, in www.forumfed.org, 2009.

⁸⁸Cfr. Bochsler D., “Neighbours or friends? A QAP network analysis of the inter-governmental cooperation between Swiss cantons”, in *Applications of Social Network Analysis*, n. 13/15/2007.

⁸⁹Cfr. García Morales M.J., *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, 1998.

peculiarità tipiche del sistema spagnolo⁹⁰, ma è senz'altro positivo e stimolante guardare alla predisposizione collaborativa di altri sistemi.

Lo 'specchio' della comparazione è un canale di apprendimento e miglioramento. E l'esperienza comparata dimostra come lo sviluppo delle relazioni interregionali sia stato propiziato e nutrito da un clima di collaborazione, quando, cioè, "las propias instancias territoriales han tomado conciencia de que la cooperación horizontal es una auténtica necesidad para resolver problemas comunes, y además, una vía no sólo para no perder poder, sino también para incrementarlo"⁹¹. Necessaria, in questo caso, una diffusa e solida concezione armonica del 'tutto' creato dalle parti, alle quali mai "se le ocurriría actuar por su cuenta en temas delicados como estos que afectan al conjunto. Ello se debe a que el sistema federal [...] exige mecanismos de gran precisión, y uno de ellos, el más elemental acaso pero el de mayor fuerza, es que las partes crean el todo. Si esta premisa falla, clave auténtica de la imprescindible "integración" [...], el edificio entero se vendría abajo"⁹².

L'anello di (dis)giuntura che non funziona nell'ordinamento spagnolo, quindi, – posto che il farraginoso impianto normativo costituisce sì un deterrente, ma non un impedimento⁹³ – si colloca nella (mancanza di) volontà politica, di cultura cooperativa che permetta di individuare una serie di questioni e di interessi comuni per la cui soluzione e/o difesa si rende necessario ed auspicabile un solido sistema relazionale.

Non v'è nulla di nuovo sotto il sole, perché, come abbiamo già visto, nella 'corsa' verso l'autogoverno che ha caratterizzato il processo autonomico ogni 'corridore', in maniera autonoma ed individuale, ha sempre cercato di difendere il proprio vantaggio

⁹⁰ "El federalismo cooperativo de impronta alemana tendría un encaje casi imposible en el modelo español de distribución de competencias, por la extensión de las materias en las que el Estado dispone de la legislación básica". Così Arbós Marín X., "Introducción", in Arbós Marín X. (coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, cit., p. 16.

⁹¹ Così Aja E., García Morales M.J., "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas", in Tornos Mas J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, 2001, p. 651. È scontato, ma non superfluo, ricordare che, oltre ad una predisposizione alla collaborazione è chiave anche un solido sistema organico, delle piattaforme, che consentano tali pratiche collaborative; "la cooperación horizontal surge en todos estos sistemas de forma espontánea para resolver problemas comunes, pero sólo se ha convertido en un modo de actuación habitual cuando existe órganos desde donde se impulsan relaciones cooperativas fluidas y permanentes" (p. 651).

⁹² Così, in riferimento al modello tedesco, Sosa Wagner F., "El Estado se desarma", in Darnstädt T., *La trampa del consenso*, Madrid, 2005, p. 54.

⁹³ Condividiamo la posizione di García Morales M.J., "Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales", cit., per la quale "El gran problema de la colaboración entre CCAA es la ausencia de voluntad política para formalizar e institucionalizar la relación entre ellas. El Derecho sólo es culpable de esa situación en cierta medida. La regulación constitucional es manifiestamente mejorable, pero el artículo 145.2 CE, en estos momentos, es más excusa que obstáculo real" (pp. 125-126).

negoziando direttamente con Madrid le proprie richieste e condizioni, incluso per aggirare situazioni di conflitto con gli altri ‘competitori’⁹⁴.

Nulla di più equivocado. Una convinzione, sbagliata, assolutamente contraria alla realtà e alle potenzialità di uno strumento non ben interpretato: “La cooperación horizontal no significa una pérdida de autonomía, sino un mejor ejercicio de la misma para reforzar el autogobierno y potenciar los vínculos de naturaleza federal”⁹⁵.

Un *network* interregionale significherebbe miglior gestione delle risorse – umane e materiali –, creerebbe una sorta di ‘fronte comune’ che ‘bloccherebbe’ le competenze nel territorio ‘difendendole’ da eventuali interventi statali permettendo che “sean ejecidas por quien legalmente las tiene atribuidas, es decir, por las CC.AA”⁹⁶, specialmente “en aquellos ámbitos en los que más está influyendo la globalización, y que precisan una solución uniforme, sin tener por qué ser centralista”⁹⁷.

In questo modo si fomenterebbe, inoltre, la partecipazione regionale nei processi di adozione delle decisioni statali e si ridurrebbe di molto anche il tasso di conflittualità tra Comunità Autonome – o, comunque, si avrebbe il ‘luogo’ per la mediazione e, quindi, la risoluzione di conflitti già in essere –⁹⁸.

La creazione di ‘reti’ interregionali sarebbe del tutto coerente con lo spirito e la traiettoria dell’*Estado Autonómico*, che nasce proprio per dare spazio a richieste (rivendicazioni) ‘speciali’ di territori ‘speciali’. In questo senso sarebbe del tutto auspicabile la creazione di ‘reti’, appunto, culturali, fondate sulla base di identità condivise. Un esempio potrebbe essere l’*Institut Ramon Llull*, nato nel 2002 dal consorzio tra Catalogna ed Isole Baleari per la promozione esteriore della lingua e della cultura catalana⁹⁹.

⁹⁴Cfr. Contreras Casado M., “La vieja apuesta por el federalismo y sus dificultades en España”, in Tudela Aranda J., Knüpling F. (coord.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, 2010.

⁹⁵Così Contreras Casado M., “La vieja apuesta por el federalismo y sus dificultades en España”, cit., p. 107.

⁹⁶Così Pérez i Seguí Z., “La cooperación horizontal en el Estado Autonómico: situación actual y propuestas de futuro”, cit., p. 336.

⁹⁷In questi termini Aja E., García Morales M.J., “Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas”, cit., p. 657, i quali ribadiscono come “La [...] ausencia de relaciones intergubernamentales entre CCAA empobrece el ejercicio de las competencias autonómicas por la propia limitación de cada una de las Comunidades actuando de forma aislada; e incluso facilita las tentaciones de recentralización de competencias” (p. 657).

⁹⁸Prospettiva auspicata anche dalla giurisprudenza costituzionale nella già richiamata STC 132/1996.

⁹⁹Cfr. Aja E., García Morales M.J., “Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas”, cit.

Un progetto partito bene, ma interrotto dalle divergenze politiche camuffate sotto le ragioni dell'austerità¹⁰⁰. Ancora, nulla di nuovo sotto il sole.

Ad ogni modo, esistono segnali positivi che, sebbene rifuggano dai complicati schemi normativi preposti, riescono a mantenere un livello – informale e senz'altro non ancora sufficiente – di cooperazione orizzontale. E questo perché, nonostante l'ingombrante 'peso' della (logica) politica i territori si stanno poco a poco rendendo conto che la collaborazione interregionale può (deve) essere un veicolo altamente funzionale alla risoluzione di problematiche condivise, soprattutto in virtù della ricaduta che questa pratica ha sull'offerta e sulla resa dei servizi pubblici¹⁰¹.

Ci si potrebbe soffermare, dunque, su una sorta di implicazione 'sociale' della cooperazione orizzontale. Aspetto, quest'ultimo, non trascurabile; anzi, da tenere in grandissima considerazione specialmente in un contesto, come quello attuale, in cui la crisi economica sta letteralmente falciando il sistema di benessere sociale, a discapito, chiaramente, del cittadino¹⁰².

Il depotenziamento, quantitativo e qualitativo, delle risorse a disposizione funge da deterrente alla corsa al rialzo, alla differenziazione a tutti i costi e lascia intravedere uno spazio d'azione nella cooperazione, nella 'comunione' e nell'incontro, come *best way* nell'amministrazione pragmatica delle politiche pubbliche. L'amministrazione dell'urgenza necessita di un'azione concertata e condivisa e, sul fronte della sanità pubblica ad esempio, sono già diverse le voci, autorevoli, che si spendono a favore di tale pratica¹⁰³.

¹⁰⁰Nel novembre 2012 il Governo balearico annuncia l'interruzione di apporto economico all'Istituto per ragioni dettate dalla crisi economica in corso, ma lo stesso Presidente autonomico ha lasciato intravedere che dietro tale decisione ci sia l'idea contraria – le Isole Baleari sono governate da una maggioranza del Partido Popular – alla 'deriva' indipendentista della Generalitat catalana. Cfr. "Balears abandona el Institut Ramon Llull", in *La Vanguardia*, 8 novembre 2012.

¹⁰¹Cfr. Sáez Royo E., "Las Relaciones Intergubernamentales en España: Las relaciones de cooperación intergubernamental en la Ley de Dependencia: un paso sustantivo hacia el federalismo cooperativo", in Tudela Aranda J., Knüpling F. (coord.), *España y modelos de federalismo*, cit.; Martínez Hernández E., Novo A., "La política autonómica para la igualdad entre mujeres y hombres: un análisis desde las relaciones intergubernamentales", in Grau M., Mateos A. (eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Barcelona, 2002.

¹⁰²Sostiene Ortega L., *La Reforma constitucional y Reforma estatutaria*, Madrid, 2005, che "El resultado social de las políticas públicas en un modelo descentralizado es siempre producto de una actuación plural" (p. 49). Sulla relazione funzionale tra organizzazione territoriale e Stato sociale in Spagna Cfr., Tajadura Tejada J., "Reformas territoriales y Estado social", in *Sistema*, n. 172/2007.

¹⁰³Si veda Porta Serra M., Arbón Marín X., "La salud pública exige más cooperación", in *El País*, 3 maggio 2011. L'idea sostenuta è quella per la quale "los virus y los contaminantes ambientales no conocen las fronteras autonómicas". Con questa convinzione si individua la cooperazione orizzontale come un vero e

Tuttavia, le buone pratiche della cooperazione – teoria tanto auspicata quanto necessaria – devono tener conto della realtà e della competizione che da sempre ha contraddistinto i rapporti (conflittuali) tra Comunità Autonome. La vera ‘sfida’ è quella di convertire la competitività in una dimensione positiva di sviluppo.

Il discorso diventa di respiro molto ampio se si considera una variabile dei processi di localizzazione economica e di integrazione europea.

La ‘sfida’, dicevamo, consiste nel distanziare una logica di ‘lotta’ intestina a chi ha o offre di più per proiettare la competizione in un’arena molto più allargata che è quella dell’Unione europea. Lo si può fare, appunto, attraverso la creazione di ‘reti’, attraverso l’unione.

Lo abbiamo già sostenuto abbondantemente in una sezione di questo lavoro: il processo di integrazione europea costituisce forse il più importante stimolo al ‘fermento’ territoriale nell’ambito e nell’ottica di quel fenomeno globale e globalizzante chiamato ‘glocalizzazione’.

Nella fattispecie, anche la cooperazione orizzontale tra regioni – in questo caso, Comunità Autonome – riceve, o subisce, la ‘spinta’ comunitaria: la partecipazione ‘diretta’ del livello regionale alle istituzioni europee ha generato un importante scambio di contatti mediante frequenti riunioni ‘orizzontali’ per designare il *representante autonómico* e la posizione che costui viene chiamato a difendere.; incontri che avvengono principalmente nell’ambito degli Uffici di Rappresentanza a Bruxelles¹⁰⁴.

Si tratta di un segnale senza dubbio positivo, incoraggiante e da incoraggiare, ma di per sé non di certo bastevole¹⁰⁵. L’auspicio è che la cultura e la pratica della cooperazione si estenda alla c.d. fase ‘discendente’ del processo europeo, quella della vera e propria attuazione¹⁰⁶.

proprio imperativo chiamato a trascendere, nell’interesse del cittadino e nella tutela della sua salute, le delimitazioni amministrative, giuridiche e politiche.

¹⁰⁴Cfr. Castellá J.M., “Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la unión europea”, in *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 6/2008.

¹⁰⁵Cfr. Agranoff R., Ballart X., “The effects of Domestic versus Europeanization Influence on Intergovernmental Relations: The Case of Spain”, consultabile alla pagina web www.xavierballart.com.

¹⁰⁶Un incoraggiante segnale positivo, in questo senso, si lega alla trasposizione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, approvata per ridurre ed eliminare ostacoli ingiustificati per l’accesso e l’esercizio delle attività economiche. Il processo di trasposizione ha portato nell’ordinamento spagnolo un intenso lavoro di cooperazione amministrativa degno di nota positiva. Si veda l’*Informe sobre la Transposición de la Directiva de Servicios*, disponibile su www.nimhap.gob.es. Cfr., inoltre: Jiménez García F., “La cooperación administrativa en la directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, in *Revista*

La tendenza, in Spagna, è stata sempre – lo abbiamo già detto – quella, anche in relazione a questioni comunitarie, del confronto verticale e bilaterale con lo Stato a discapito dell'incontro multilaterale orizzontale. La 'sana' competizione che, nei principali sistemi federali europei permette loro una posizione competitiva, appunto, nell'arena europea¹⁰⁷, non costituisce parametro di ispirazione tra le Comunità Autonome che, piuttosto, proiettano la competizione in una sterile dimensione intestina, nutrita dalle ataviche logiche politiche e nazionaliste.

Si perde, così, di vista la nozione ed il criterio dell' 'interesse proprio'¹⁰⁸ inalberandosi attorno alla (ormai) equivoca contrapposizione dei 'due blocchi' di Comunità Autonome¹⁰⁹: lo scoglio più duro e più grande affinché anche nell'ordinamento spagnolo si instauri la sana logica del 'cooperare dentro per competere fuori'.

Ad ogni modo, "sin una mínima creencia compartida en las CCAA de que no sólo el Estado existe, sino también las demás Comunidades con las que se pueden hacer cosas en común, puede ser difícil cambiar las inercias"¹¹⁰.

Ancora, lamentabilmente, nulla di nuovo sotto il sole.

de Derecho de la Unión Europea, n. 14/2008; Vicente Blanco D.J., Rivero Ortega R. (dirs.), *Impacto de la transposición de la directiva de servicios en Castilla y León*, Valladolid, 2010.

¹⁰⁷Cfr. Schneider H.P., "Die bundesstaatliche Ordnung in vereinigtsten Deutschland", in Hühn J., Witt P.C. (eds.), *Föderalismus in Deutschland. Traditionen und gegenwärtige Probleme*, Bades-Bade, 1992.

¹⁰⁸Scrive García Morales M.J., "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", cit.: "La idea de «intereses propios» de todos los entes territorial, y no de cada uno de ellos por separado, parece ajena a nuestro sistema" (p. 96).

¹⁰⁹In questo senso López Aguilar J.F., "Hechos diferenciales y federalismo competitivo", in *Revista de Derecho Político*, n. 48-49/2000.

¹¹⁰Così García Morales M.J., "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", cit., p. 97.

Conclusioni

“The Atom is the past. The symbol of science for the next century is the dynamical Net. The Net icon has no center –it is a bunch of dots connected to other dots –a cobweb of arrows pouring into each other, squirming together like a nest of snakes, the restless image fading at indeterminate edges. The Net is the archetype –always the same picture–displayed to represent all circuits, all intelligence, all interdependence, all things economic and social and ecological, all communications, all democracy, all groups, all large systems. The icon is slippery, ensnaring the unwary in its paradox of no beginning, no end, no center. Or, all beginning, all end, pure center. It is related to the Knot. Buried in its apparent disorder is a winding truth. Unraveling it requires heroism”¹.

Nel crogiuolo di lingue, culture, norme e istituzioni che chiamiamo ‘Europa’, lo Stato, lo Stato ‘europeo’, attraversa da tempo una fase di transizione che lo allontana dai suoi tradizionali fondamenti per sottometerlo ad una serie di forze che ne mutano indubbiamente la genetica e lo spingono a declinarsi verso nuove attitudini, funzionali e territoriali.

Lo abbiamo visto: in un sistema estremamente osmotico ed eterogeneo, lo Stato riceve ‘spinte’ consistenti ‘dall’alto’, ‘dal basso’ e ‘lateralmente’²: il processo di globalizzazione lo apre, letteralmente, alla partecipazione e al confronto in uno spazio, ormai, senza (o con poche) barriere; il territorio, lo strato sub-nazionale, acquisisce un ruolo sempre più importante; la società civile ed il mercato³ sono dei parametri reali ormai non più prescindibili.

¹Così Kelly K., *Out of control: the rise of neobiological civilization*, Menlo Park, 1995, pp. 25-26.

²Cfr. Keating M., “La política Regional y el Nuevo Regionalismo”, in Morata F. (dir.), *Gobernana Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, 2004.

³Come sottolinea Chevallier J., “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?”, in *Revue française d’administration publique*, n. 1/2003, “L’État abandonne la position d’opérateur économique qu’il a conquise et qu’il se désengage, dans toute la mesure du possible, de la sphère des activités productives” (p. 211). Tuttavia, ciò non significa che lo Stato non occupi più un ruolo importante in materia economica e sociale; “L’État reste ainsi présent dans l’économie, mais à la manière d’un «stratège» et non plus d’un «pilote»: sa fonction consiste à superviser le jeu économique, en établissant certaines règles et en intervenant de manière permanente pour amortir les tensions, régler les conflits; mais cette fonction doit être exercée en association étroite avec les opérateurs économiques” (p. 212).

L'idea della *governance* è stata utile per carpire e 'racchiudere' – se di racchiudere si può parlare in una dimensione estremamente aperta – questi importanti cambiamenti in cui parlare di 'governo' comporta far riferimento, inevitabilmente, alla 'capacità di governo', all'adattamento e alle strategie in contesti mutati e mutevoli.

Un'idea talmente eterogenea e dinamica avrà sicuramente pro e contro, luci ed ombre. È legittima, anzi, stimolante un'analisi critica, perché solo unendo e 'incastrando' i 'pezzi' e le visioni di ciascuno si riesce a comporre un 'puzzle' di una figura effettivamente ancora forse sconosciuta perché ancora in formazione, in movimento. E dunque, è sicuramente vero che dietro le 'luci' della *multi-level governance* permane, ancora, tutt'oggi, la grave ombra della partecipazione e, di conseguenza, ciò che comporta sulla dimensione democratica del contesto europeo⁴. È altrettanto vero che l'origine ideologica della *governance*, che affonda le radici nel neo-liberismo, rafforza il ruolo e la posizione del mercato e, soprattutto, le logiche di mercato, che 'invadono' l'azione pubblica e collettiva dei vari soggetti partecipanti⁵.

Ma allo stesso modo è vero che quella della (*new*)*governance* è una categoria analitica che riesce a carpire e spiegare molte delle caratteristiche dell'esercizio del potere nel 'qui e ora', in questo spazio multi-livello, o composto, che è l'integrazione europea; un "laboratorio"⁶ caratterizzato dal pluralismo, dall'apertura e

⁴Si veda Bin R., "Contro la *governance*: la partecipazione tra fatto e diritto", relazione tenuta in occasione del Convegno "Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa" tenutosi a Trento nei giorni 25-26 novembre 2010 e disponibile on line su www.forumcostituzionale.it. Il testo forma parte, inoltre, di Arena G., Cortese F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme di democrazia*, Padova, 2011. La critica che l'Autore muove nei riguardi della *governance* parte dal Libro Bianco sulla Governance europea pubblicato dalla Commissione nel 2001. Nelle parole di Bin: "La *governance* guarda ad una partecipazione che, essendo fatta di informazione e pubblicità, assomiglia più ad una campagna promozionale che ad un rafforzamento della democrazia e al superamento del *deficit*. La *governance* si propone come una parola "buona" che si sposa ad un'altra parola "buona", *partecipazione*: ma è un matrimonio d'interesse, perché la prima usa la seconda come strumento per acquisire consenso, non come fine a cui tendere nel tentativo di "democratizzare" le decisioni" (p. 2).

⁵Sempre secondo la visione critica di Bin R., "Contro la *governance*: la partecipazione tra fatto e diritto", cit., "È il *mercato*, con le sue regole, le sue istituzioni, le sue forme di produzione normativa, le sue promesse garanzie di libertà e di autonomia a sostituirsi alla *democrazia*, intesa come forma regolata e garantita di governo della società". Continua l'Autore, "Da un lato ciò significa che il mercato esercita una pressione osmotica sulla sfera pubblica, che viene penetrata da scelte, moduli organizzativi e regolazioni normative prodotte dagli operatori economici [...] Dall'altro lato, alcune funzioni secolari delle istituzioni politiche vengono reclamate dal mercato: in primo luogo i *servizi pubblici*, compito storico delle istituzioni locali e motore del processo di democratizzazione a cui essi sono stati sottoposti" (pp. 3-4).

⁶In questo senso Chevallier J., "La *gouvernance*, un nouveau paradigme étatique?", cit., per il quale "l'Europe se présente ainsi comme un véritable laboratoire d'un modèle de *gouvernance*, qui exerce une évidente force d'attraction sur les États membres" (p. 210).

dall'interdipendenza – sebbene, come abbiamo segnalato nel capitolo I, sussistano situazioni di gerarchia – tra i vari livelli operanti⁷.

La *vexata quaestio* è il ruolo dello Stato e l'integrità della sua posizione sovrana. Perché, effettivamente, lo Stato è l'istituzione che maggiormente risente il cambiamento. La ragione, forse, è tanto semplice quanto logica: stiamo parlando della 'figura' tradizionalmente e 'anagraficamente' più 'antica', in un contesto essenzialmente nuovo, in cui agiscono attori di creazione e sviluppo praticamente più recente; l'Unione europea e gli enti sub-statali vivono relativamente da poco, o da meno, tempo l'auge della loro attività, in un sistema, peraltro, dai caratteri ancora sfumati e per alcuni versi ancora sconosciuti, perché in divenire.

La dottrina, lo abbiamo visto, è eterogenea e speculare. Bisogna, comunque, aggiungere che parlare di sovranità è parlare di un concetto estremamente complesso e ostico, ma indubbiamente permeabile e 'vivente', che subisce, cioè, i mutamenti dell'ambiente circostante.

Parlare di 'tramonto' o, al contrario, di 'perpetuazione' *tout court* è, a nostro avviso, ostinarsi a 'proteggere' con un ombrello un concetto – la sovranità – che, esposto alla 'pioggia' degli eventi si bagna, senza per questo dissolversi. L'Unione europea, le sue norme, i suoi circuiti, hanno sicuramente 'intaccato' quell'idea di Stato-Nazione proveniente dall'ordine westfaliano che oggi giorno sarebbe anacronistico voler rintracciare. Tuttavia, la tradizione della giurisprudenza costituzionale tedesca, negli ultimi tempi con rinnovata forza, si è impegnata a rassicurare sullo 'stato di salute' della sovranità statale in merito al processo di integrazione comunitaria⁸ – gli Stati come “gli dei dell'Olimpo”, “gli ultimi signori” della creazione dei Trattati⁹ – e in un mondo sempre più globalizzato e aperto continuano, ciononostante, a costruirsi diversi tipi di barriere che, dunque, mettono in

⁷Si veda in questo senso Morata F., “Come migliorare la *governance* democratica europea con le Regioni”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2004, per il quale “La *governance* è il risultato di forme di governo socio-politico interattivo che rendono possibile l'insorgere di un sistema politico policentrico in cui le unità sub-nazionali, facendo affidamento sulle procedure nazionali e della Comunità, giocano un ruolo chiave in quanto rappresentanti di interessi territoriali diversi e responsabili dell'attuazione di un numero sempre maggiore di politiche comunitarie” (pp. 30-31).

⁸Cfr. Aléaz Corral B., “Soberanía estatal, supremacía constitucional e integración europea a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán”, in *UNED. Toría y Realidad Constitucional*, n. 30/2012; cfr., inoltre, Punset Blanco R., “Soberanía estatal e integración europea”, in *Asamblea*, n. 25/2011.

⁹Così Weiler J.H.H., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2004, p. 401.

discussione la ‘perdita’ di sovranità¹⁰. Il mondo, forse, non è ancora pronto – né deve necessariamente esserlo – a ‘perdere’ l’abitudine dell’orizzonte a vista, non senza, però, delle sfumature, sia ben inteso.

Lo Stato è ancora protagonista dello spazio in cui vive. Non è l’unico protagonista, ma è senz’altro indispensabile e imprescindibile. La regolazione comune del carbone e dell’acciaio si è estesa alla libera circolazione di merci, servizi, capitali e, soprattutto, persone all’interno di un mercato globale che, a macchia d’olio, investe confini sempre più ampi. È logico che i sistemi di risposta e le strategie d’azione cambino e si adattino a domande e bisogni crescenti e, soprattutto, mutevoli.

Dall’alto e dal basso, quindi, si registra un’erosione del potere statale che, però, continua ad essere il perno, il filtro, di tanti scambi in una ‘tri-dimensione’ tuttavia ancora perfettibile, nel senso che né l’Unione Europea è ancora un vero e proprio Stato Federale – e non è detto che lo diventi, o che debba diventarlo –, né le Regioni, nonostante il gran passo in avanti registrato, sono (ancora) totalmente ‘padrone’ delle loro potenzialità¹¹.

Concludendo, dunque, sembrerebbe più verosimile e pacifico parlare di una sovranità ‘aperta’, di una trasformazione delle tradizionali tecniche di funzionamento – ora basate sull’interconnessione e l’aggregazione in un sistema globale e globalizzante¹² – che di un ‘abbattimento’ diretto dello Stato e della sua supremazia¹³. Del resto, l’adattamento sta alla base dell’evoluzione umana, e non deve stupire che un

¹⁰Cfr. Brown W., *Walled States, Waning Sovereignty*, New York, 2010.

¹¹ Si veda Jáuregui Bereciartu G., “Globalización y crisis del Estado-Nación: soberanía y autodeterminación en la perspectiva del siglo XXI”, in Corcuera Atienza J. (dir.), *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-Nación*, Madrid, 1999, per il quale “La línea del Estado Democrático de Derecho, entendido como abstracción última del poder, sigue siendo perfectamente válida y continua plenamente vigente, per se trata ahora de un Estado de Derecho no asentado exclusivamente en el Estado-nación. La mutua interrelación entre Derecho comunitario, Derecho estatal, Derecho regional, y Derecho transnacional (por no hablar del Derecho internacional) hacen que el poder y la soberanía se comparten entre las diversas instancias y sujetos en función de los ámbitos materiales de competencia asignados a cada uno de ellos” (p. 187).

¹²Cfr. Cassese S., *The Global Polity. Global dimensions of democracy and the rule of law*, Sevilla, 2012.

¹³Si veda Vandelli L., “La fin de l’État-Nation?”, in *Revue Française d’administration publique*, n. 1/2003, il quale sottolinea che “il apparaît clairement que l’État et ses institutions politiques ont maintenu (et semblent destinés à maintenir), dans chaque système, une centralité incontournable. Il s’avère également que les administrations nationales remplissent toujours (et semblent destinées à continuer de remplir) des fonctions importantes”. Per questo motivo, “si l’État-nation n’est pas dépassé par les tendances en cours, ce qui peut être considéré comme révolu c’est sa façon traditionnelle de fonctionner, dans un contexte où le rôle qu’on lui demande de jouer a profondément change” (p. 192). Cfr., inoltre, Frosini T.E., “Elogio della sovranità”, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2013.

‘prodotto’ dell’uomo e della sua evoluzione, come lo Stato, attraversi fasi analoghe di speciazione. Anche se ciò significa aprirsi e/o ‘ridimensionarsi’ – in questo caso inteso non per forza, non solo, come limitazione o costrizione, ma anche come ri-collocamento, ri-adattamento a nuove dimensioni –.

Sarebbe, comunque, troppo lungo – anche se estremamente interessante e ‘nutriente’ – continuare a ragionare su tale questione, e ciò che segna il percorso di questo lavoro è, principalmente, l’auge del protagonismo regionale, che in un sistema come quello spagnolo – così come nella maggior parte degli ordinamenti europei – ha reso possibile lo sviluppo di un modello decentrato; stimolandoci visioni e considerazioni che riescano, come vedremo, a coniugare le tre dimensioni del ‘contenitore’ Europa.

La forte tendenza alla regionalizzazione – il c.d. *federalizing process* – che dagli anni ’70 in poi ha interessato gran parte degli ordinamenti del ‘vecchio’ continente rappresenta un fenomeno di forte trascendenza, il più significativo, forse, a livello giuridico-amministrativo successivo all’impianto napoleonico¹⁴. Il regionalismo, in effetti, “forma hoy un *elemento estructural «naciente» del Estado Constitucional* y va madurando hacia convertirse en una *máxima de Derecho europeo*”, inserendosi, così, a pieno nel contesto multi-livello nel quale agisce alla luce delle precedenti considerazioni¹⁵.

La *ratio* è quella che ci spinge a considerare che così come la suddivisione orizzontale dei poteri ha contribuito a ‘alleviare’ il peso delle ingerenze statali sul cittadino, allo stesso modo la separazione verticale dei poteri rappresenta lo *step* necessario per assicurare autonomia e facoltà di autogoverno ai territori sub-statali. Il fatto che tale proposito sia stato perseguito con una tendenza, una forte tendenza,

¹⁴In questo senso Vandelli L., “La fin de l’État-Nation?”, cit., che sottolinea con convinzione che “Il s’agit de changements d’une importance considérable. Et il ne semble pas du tout hasardeux d’affirmer que, globalement, les processus de régionalisation et de décentralisation qui se sont développés ces dernières années, ainsi que ceux qui sont destinés à se produire dans les prochains temps, sont en train d’esquisser la plus importante transformation administrative, à l’échelon européen, depuis la réalisation et le rayonnement du grande modèle tracé par la Révolution de 1789 et par Napoléon” (p. 191).

¹⁵Così Häberle P., *Retos actuales del Estado Constitucional*, Oñati, 1996, p. 72. Come argomenta l’Autore, “la calificación del regionalismo como principio estructural interno naciente del Estado constitucional significa lo siguiente: el desarrollo actual del Estado constitucional clásico al Estado constitucional abierto, cooperativo en el contexto común europeo, conduce a menudo a estructuras regionales en el interior de este tipo. La relativización de la estatualidad y de la soberanía tradicional puede devenir hoy en federalismo, en la creación de pequeños estados, en protección de las minorías y grupos étnicos – o igualmente en regionalismo –”. (p. 90)

all'asimmetria – per alcuni, addirittura, un “casi-anarquismo federal”¹⁶ – ha permesso di valorizzare meglio le specifiche caratteristiche di ciascun ente territoriale, spronandone le potenzialità.

Esiste, lo accennavamo nel testo, una stretta connessione, una concatenazione, tra i processi di agglomerazione sovranazionale e il trionfo del principio regionale. In effetti, la mondializzazione, la creazione di un mondo, appunto, basato sull'interdipendenza – sebbene asimmetrica, nel senso di geograficamente ed economicamente diseguale – ha provocato un doppio flusso di forze che da un lato hanno globalizzato i territori, dall'altro ne hanno rafforzato il decentramento. In quest'ultimo caso, si è assistito ad un'importante azione di rivendicazione identitaria che, nell'apertura osmotica della globalizzazione e, nel nostro caso, della ‘europeizzazione’ hanno individuato il canale di affermazione delle proprie potenzialità, nonché un'occasione per un sempre anelato protagonismo¹⁷.

L'incrocio tra la ‘marcia’ europea e la ‘marcia’ sub-nazionale fa del loro riconoscimento reciproco un'attitudine giuridica ed istituzionale che apre inevitabilmente la dibattuta questione¹⁸ della ‘Europa *delle* Regioni’ o, più verosimilmente, della ‘Europa *con* le Regioni’.

Oltre che di una questione prettamente tecnica, si tratta, fondamentalmente, di una diatriba strettamente politica, nella quale determinate regioni ‘trainanti’, rassicurate da un'economia dinamica e/o da un sistema partitico di matrice nazionalista, riescono a proiettare le proprie ambizioni.

¹⁶Così Ferrari G.F., “Federalismo, regionalismo y descentralización del poder: una perspectiva comparada”, in *Anuario da Facultad de Dreito da Universidade da Coruña*, n. 10/2006, p. 366.

¹⁷Cfr. Moreno I., “Mundialización, globalización y nacionalismos: la quiebra del modelo de Estado-Nación”, in Corcuera Atienza J. (dir.), *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-Nación*, cit. Come sottolinea l'Autore, “Esta eclosión del nacionalismo no supone, como muchos pretenden hacer ver, un anacronismo ni una imposible vuelta a un pasado “tribal” (?), sino que está íntimamente relacionada con la forma en que la mundialización misma se está hoy produciendo”. I fattori che ne spiegano lo sviluppo sono da rintracciarsi ne “la combinación de cambiantes factores económicos y políticos que activan la *potencialidad étnica*, es decir, la conciencia de identidad histórica, cultural y política de dichos pueblos, haciendo que estos reivindiquen su derecho a hacerse oír con voz propia y a tomar el protagonismo en las decisiones que les afecta en un contexto en el cual la presencia creciente de las instancias supraestatales están debilitando el poder de los supuestos Estados-nación que hasta ahora les negaban su existencia o sus derechos” (pp. 27-28).

¹⁸Per fare il punto sugli approcci dottrinali sulla questione dell'integrazione regionale nel processo di integrazione europea Cfr. Caporaso J., “Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating our Future”, in Sandholtz W., Stone Sweet A., *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, 2004.

Non è il caso di ritornare sui limiti effettivi alla ‘consapevole utopia’ della ‘Europa delle Regioni’ da parte di fazioni politiche nazionaliste che in quanto più Europa vedono – vorrebbero vedere – tanto meno Stato¹⁹. Il (voluto) mantenimento della prevalenza dell’azione ‘discendente’ su quella ‘ascendente’ degli enti sub-statali costituisce ancora – nonostante i notevoli sforzi costituzionali interni – un limite oggettivo affinché il ‘con’ si trasformi in ‘delle’²⁰.

È proprio per questo che, come sosterrò e argomenterò meglio in seguito, una ‘rete di Regioni’ costituisce, almeno potenzialmente, un’ipotetica risposta a tale *impasse*²¹.

Questo studio sarebbe incompleto e anacronistico se non filtrasse i ‘movimenti’ della realtà spazio-temporale in cui viene concepito e redatto e se da essa non ricevesse i necessari stimoli al ragionamento. In questo senso, il ‘peso’, l’enorme peso, che la crisi sta esercitando su scala globale sugli ordinamenti – finanziari e non solo – di Paesi naufraghi nelle agitate onde della globalizzazione economica, ha costituito un importante spunto – imprescindibile – nello studio dell’evoluzione di un ordinamento decentrato come quello spagnolo, nonché un interessante ‘specchio’ di comparazione.

La crisi finanziaria e l’ossessione del contenimento della spesa pubblica – con tutto ciò che ne consegue sui diritti sociali – si sono tradotti in un’automatica diffidenza nei confronti degli enti territoriali nutrita da un mix di antipolitica ed emergenza economica. Si tratta di un’osservazione pacificamente generalizzabile, in questo caso, tanto per la Spagna quanto per l’Italia; in entrambi gli ordinamenti si può dire, infatti, che “il tema della democrazia territoriale è stato progressivamente

¹⁹Cfr. Engel C., *Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche*, Bonn, 1993.

²⁰ Cfr. Bomberg E., Peterson J., “European Union Decision Making: the Role of Subnational Authorities”, in *Political Studies*, n. 2/1998 e Le Galés P., Lequesne C., *Le paradoxe des Régions en Europe*, Paris, 1997. Si veda, inoltre, Di Fiore C., “Remettre les Régions a leur place”. Dall’Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013, il quale sottolinea: “Fin tanto che le entità territoriali sono state intese come mere aree economiche, spazi di mercato, segmenti di interessi, il progetto di una *Europa delle Regioni* ha, in passato, avuto una sua reale consistenza. Quando invece questa prospettiva ha dovuto fare i conti con la *dimensione politica* del processo di integrazione, l’*Europa delle Regioni* si è immediatamente ritratta, smarrendo improvvisamente il senso della propria esistenza” (p.93).

²¹Non ci riferiremo in questo caso alla cooperazione transfrontaliera, promossa dalla Ue e ricevuta da parte della dottrina come canale adatto alla costruzione di una Europa ‘delle’ Regioni. Sul punto si rimanda a: Schiera P., “Una Regione di confine per l’Europa”, in AA.VV., *Cinquant’anni dall’Accordo De Gasperi-Gruber*, Trento, 1993; Bartole S., *Europa e Regioni*, in Scarciglia R. (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Padova 2003.

derubricato a questione economicistica, da affrontare prima di tutto sul piano contabile e finanziario”²².

In questo senso una ‘ondata’ generale di (ri)centralismo ha avanzato – sotto il baluardo dell’esigenza dell’unitarietà di indirizzo (politico) delle politiche pubbliche – paralizzando letteralmente il prospero cammino del principio regionale e costringendolo, anzi, ad un inappellabile passo indietro.

L’esigenza di adeguamento alla nuova *governance* economica dell’Unione europea ha comportato, come abbiamo visto, un’omogenea risposta da parte degli Stati tramite introduzione della *golden rule* del pareggio di bilancio mediante riforma costituzionale²³. In principio fu la Germania; per irradiazione seguirono gli altri²⁴.

Ne abbiamo analizzato nel dettaglio il caso spagnolo e quello italiano: esempi, entrambi, dei limiti dell’integrazione europea, della sua dinamica spinta dalla logica economica e frenata dagli ‘scogli’ politici. Il risultato è (ancora) uno spazio democratico europeo molto poco denso e delle Costituzioni – le Norme fondamentali che uno Stato, un popolo, si dà – modificate sotto la (forte) pressione di soggetti esogeni e di un approccio ideologico della crisi “che sembra condurre inesorabilmente alla limitazione del pluralismo e all’indebolimento della giustizia sociale”. Un approccio basato “su posizioni di determinismo economico, secondo le quali la crisi può essere affrontata solo perseguendo soluzioni basate sull’equilibrio di bilancio ottenuto attraverso la riduzione della spesa pubblica e la restrizione dei diritti sociali”²⁵. Un chiaro esempio di esercizio esterno del potere costituente²⁶?

²²Così Gardini G., “Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013, p. 6.

²³Cfr. Bar Cedón A., “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30/2012.

²⁴Cfr. Arroyo Gil A., Giménez Sánchez M., “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Almenaia, Italia y Francia”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013.

²⁵Così Balaguer Callejón F., “Crisi economica e crisi costituzionale in Europa”, in Andò B., Vecchio F. (coord.), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, 2012. Testo disponibile in *KorEuropa*, n. 1/2012 (www.unikore.it).

²⁶In questo senso Balaguer Callejón F., “Crisi economica e crisi costituzionale in Europa”, cit., per il quale “Non rappresenta una giustificazione sufficiente di tali pressioni, il fatto che esse si muovano all’interno della “logica” dei Trattati. Non solo perché diverse sono le vie che i Trattati tracciano per il perseguimento degli obiettivi stabiliti; ma anche perché non è opportuno e corretto che da istanze prive di competenza e di legittimazione democratica provengano interventi tanto rilevanti per lo spazio democratico e costituzionale degli Stati membri”. Nella sfera di un governo prettamente economico, continua l’Autore, “ciò comporta che il punto di partenza di ogni intervento sia l’accettazione incondizionata della pressione dei

La questione risiede, in effetti, nell'incontro/scontro tra un'interpretazione costituzionale della crisi e un'interpretazione economica della costituzione nell'ambito europeo. L'evidenza è senz'altro una significativa limitazione del pluralismo politico che impedisce alla Costituzione di compiere la sua funzione nucleare di canalizzazione dei conflitti sociali e politici fondamentali²⁷.

Il caso spagnolo – quello che, effettivamente, ci interessa principalmente – rende maggiormente vive tali considerazioni. La riforma costituzionale dell'art. 135 rappresenta, in effetti, una 'schizofrenia' nel tradizionale e nutrito sentimento restio ed ostile nei confronti di una rinnovazione della Norma fondamentale. Più volte è stato messo in evidenza nel testo. Ciò che è accaduto è che “dopo circa 30 anni di sacralizzazione della Costituzione, si è di colpo proceduto a smontare la teoria dell'intangibilità connessa alla fragilità del patto costituente. E ciò non si è fatto per un improvviso attacco di maturità della democrazia spagnola; no, si è fatto in balia di una retorica al confine con la cristallizzazione di un «*potere costituente apocrifo dei mercati*»²⁸.

Un'urgenza, quella di 'tranquillizzare i mercati', attraverso la quale si è individuato il poco appropriato e riduttivo canale per introdurre l'Unione Europea nella Costituzione spagnola, quasi trent'anni dopo i Trattati di adesione.

Un'urgenza, attraverso la quale si suggella una controversa 'clausola di supremazia' che, con moto ascendente, si allontana dal popolo sovrano e si sposta sempre più oltre i confini statali²⁹.

mercati, nella cui logica si muovono tutte le soluzioni che si stanno prospettando in Europa (anche se non secondo le procedure formali di decisione proprie dell'UE) per affrontare la crisi”.

²⁷Cfr. Balaguer Callejón F., “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013. Sullo stesso tema, dello stesso Autore cfr.: “El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del Derecho constitucional nacional”, in AA.VV., *Estudios em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra, 2012; “Derecho constitucional e integración supranacional en el contexto de la globalización”, in Gómez Sánchez Y., Tenorio Sánchez P.J., Vidal Prado C.J., *Constitución y democracia: ayer y hoy*, Madrid, 2012.

²⁸Così López Aguilar J.F., “De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012, p. 213 (traduzione mia, corsivo originale). L'Autore ripercorre con minuzia un'ampia letteratura sulla riforma costituzionale e il dibattito che si è avuto a riguardo, secondo tappe e 'umori' politici. Sulla stessa linea di pensiero si veda, inoltre, Jimena Quesada L., “La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales)”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30/2012.

²⁹'Profetica' in questo senso la *Declaración* 1/2004 del Tribunal Constitucional sull'inesistenza di contraddizione tra la Costituzione spagnola e l'art. I-6 del Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa. In particolare, si veda l'affermazione del Magistrato García-Calvo nel suo voto particolare: “Ese poder sobre la propia Constitución es el efecto real de la cláusula de supremacía. Al aceptarla, estamos

Una ‘corazza’, dunque, quella della sovranità costituzionale, che subisce il forte peso di Bruxelles³⁰.

Nel moto ascendente di ri-collocazione, come si è messo in evidenza nel testo, si assiste ad un moto ri-centralizzante che innalza il livello (territoriale) dei poteri, che dalle regioni si muove verso lo Stato e dallo Stato verso le istanze sovra-nazionali.

“Crisi (d)e l’autonomia”³¹, dunque, rappresenta la riflessione sulla nuova tappa del principio regionale e lo spunto per nuove ed ulteriori forme di esercizio dell’autonomia, appunto, come si vedrà.

‘Crisi’ in Spagna – così come in Italia –, fuori dagli schemi prettamente economici, ha significato e significa anche crisi dell’organizzazione territoriale; crisi dell’autonomia finanziaria e politica delle Comunità Autonome procedente dalla nuova cornice normativa³²; crisi della ‘certezza’ dell’autonomia in un ordinamento evolutosi al ritmo dei territori ed oggi in balia di un contesto politico, economico e sociale che ne mette in discussione tutti i caratteri³³.

‘Autonomia’ in Spagna – così come in Italia – significa, ora, spreco, innecesarie duplicità e nido di amministrazione (e politica) autoreferenziale ed inefficiente, oltreché corrotta.

Si assiste, in definitiva, ad un tanto interessante quanto ‘pericoloso’ gioco di forze, opposte e contrastanti, tra un ritorno al centro e un centrifugo richiamo all’identità da parte di determinati territori. Una conferma – proveniente anche da altri ordinamenti europei, come la Scozia, ad esempio – che la crisi economica alimenta le ambizioni secessioniste di territori potenzialmente ‘ricchi’, minacciati dalla rigidità di governi sempre più (economicamente) pericolanti³⁴.

tranfiriendo a las instituciones europeas la potestad de reformar nuestra Constitución, siempre que, en el ejercicio de sus competencias propias, estimen hacerlo”.

³⁰Sulla sovranità come ‘corazza’ si veda Stolleis M., *La textura histórica de las formas políticas*, Madrid, 2011, in particolare “La idea del Estado soberano”.

³¹Cap. III del presente lavoro.

³²Cfr. Albertí Rovira E., “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013.

³³Cfr. Medina Guerrero M. “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013, il quale sottolinea la forte facoltà di controllo del governo centrale sui governi autonomici nell’imposizione dell’effettivo compimento dei limiti di deficit ed indebitamento in virtù della L.O. 1/2012.

³⁴Cfr. De Fiores C., ““Remettre les Régions a leur place”. Dall’Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013.

Cataluña è il caso paradigmatico che segna il passaggio in un ordinamento, quello *autonómico*, in cui le spinte centrifughe, specialmente di alcune Comunità Autonome, hanno segnato il passo della sua evoluzione, dal nazionalismo al sovranismo.

La questione – lo abbiamo largamente argomentato – è controversa, così come controversi sono gli scenari che essa apre e auspica.

La forte ascesa, la ‘scalata’, del sentimento nazionalista che ha interessato il ‘popolo’ catalano dalla Sentenza del Tribunale Costituzionale sullo Statuto può interpretarsi in modi diversi, a seconda di posture diverse. Certo è che la riforma statutaria, che ha sicuramente ampliato e rinforzato i margini di autogoverno di Barcellona, ha comunque rappresentato un’occasione, paradossalmente, fallita o mal utilizzata, perché sfociata nel conflitto, nell’incomodità (accentuata) di Cataluña nella cornice spagnola e, di conseguenza, nel movimento indipendentista attuale.

Sicuramente fa riflettere che la rivendicazione provenga da una delle regioni con maggiore – e migliore – autonomia di tutta Europa e non può, dunque, scartarsi la tesi di manipolazione ideologica da parte di una ‘famelica’ classe dirigente vocata alla auto-riproduzione³⁵.

Ad ogni modo, la crisi economica e il contesto socio-politico di un Paese in balia’ degli eventi – interni ed esterni – alimenta l’obiettivo della Generalitat di un annunciato referendum nel quale esercitare il “diritto a decidere” dei catalani sul loro futuro dentro o fuori lo Stato spagnolo.

Una premessa è fondamentale. Bisogna prima di tutto capire i motivi che spingono e sorreggono tale sentimento, ma bisogna allo stesso modo assumere che lo Stato autonomo spagnolo, benché sia uno dei più decentrati nel panorama europeo, è e resta, comunque, uno Stato unico – così come lo Stato regionale o quello federale – e, di conseguenza, le forze politiche – centrali o nazionaliste che siano – devono

³⁵Si veda in questo senso Blanco Valdés R., “¿Cadena humana?: ¡nunca mejor dicho!”, *La voz de Galicia*, 11 settembre 2013. L’articolo di opinione commenta l’atto rivendicativo della catena umana che ha coperto i confini catalani durante l’anniversario della *Diada* 2013. Nelle sagaci parole dell’Autore: “si los nacionalistas no tubiera obtenido plena satisfacción a los anhelos que llevan planteando desde el último tercio del siglo XIX, podría entenderse que no les quedase otra salida que exigir la independencia de un Estado que, en ese caso, los habría maltratado en sus aspiraciones y objetivos”. In realtà, sottolinea l’Autore, la realtà mostra che “en un territorio que puede gobernarse con un altísimo grado de autonomía desde hace más de treinta años en el Estado al que pertenece desde hace varios siglos haya cientos de miles de ciudadanos obsesionados con la independencia no puede ser sino la consecuencia de un proceso de manipulación ideológica tan formidable como escandaloso”.

attenere la loro azione nell'ambito del testo costituzionale, che, in questo caso sancisce “la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles” (art. 2 CE).

La negoziazione, il dialogo, resta sicuramente il canale auspicabile, anche se verosimilmente il meno praticato. La forte opposizione ideologica e politica tra il Governo di Madrid e la Generalitat catalana prolunga un atavico ‘braccio di ferro’ tra centro e periferia che, come si vede, assume caratteri e sbocchi sempre più estremi ed accentuati.

Ad ogni modo, la strada secessionista e la corsa all'indipendenza catalana continua a suscitare fortissimi dubbi³⁶, tanto nella cornice normativa interna, quanto in quella istituzionale esterna. Se, infatti, la prima fase della ‘deriva’ indipendentista muoveva più di un milione di persone al grido di “Catalunya nou Estat d’Europa”, la realtà pone dei limiti oggettivi al progetto. Come già si ricordava nel testo, in effetti, il forte sentimento europeista (?) ostentato da chi si propone guidare il cammino di una Cataluña ‘sovrana’ perfettamente integrata nella realtà sovranazionale va dritto verso le pareti inamovibili del Diritto comunitario, che si basano sul disposto dell’art. 49 TUE e, quindi, tra gli altri requisiti procedurali, soddisfare il consenso (improbabile) di tutti i membri all’unanimità³⁷.

Si tratta, dunque, di tracciare con coerenza e lealtà (nei confronti del sempre maggior numero di catalani che sposano la causa indipendentista) – anche in relazione ai pro e ai contro – la linea (non) sottile che separa e differenzia lo stare ‘in Europa’ in senso geografico, un fatto incontestabile, e ‘appartenere all’Unione europea’ in senso istituzionale, almeno per il momento, un’utopia giuridica. Le stesse istituzioni di Bruxelles sembrano dissipare ogni dubbio a riguardo³⁸.

La soluzione più ‘razionale’ in questo trionfo di irrazionalità – tanto di Barcellona quanto di Madrid –, allora, potrebbe essere quella di dare finalmente un

³⁶Un processo che “no es viable” afferma J.L. Rodríguez Zapatero in un articolo di opinione pubblicato da *El Mundo*, 23 settembre 2013.

³⁷Sugli effetti giuridici che il processo indipendentista catalano potrebbe avere in relazione all’appartenenza all’Unione europea Cfr. Galán Galán A., “Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada”, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013.

³⁸Le dichiarazioni dei portavoce della Commissione europea raccolte in: Noguer M., Abellán L., “Bruselas asegura que Cataluña saldría de la UE con la independencia”, *El País*, 16 settembre 2013; “Bruselas cierra la opción sobre el futuro europeo de un Estado catalán”, *El País*, 17 settembre 2013. Si veda, inoltre, l’interessante intervista a Jean-Claude Piris – già Direttore Generale del dipartimento giuridico del Consiglio dell’Unione europea – pubblicata sempre da *El País*, l’1 ottobre 2013.

nome alle cose, alla ‘cosa’ autonoma ed ammettere che Godot è arrivato, c’è, e anche da tempo. Bisognerebbe, quindi, prender coscienza di ciò e, soprattutto, renderne conto. Lo strumento più razionale sarebbe, in questo senso, la riforma costituzionale in senso federale. Si approderebbe, così, ad un federalismo ‘su misura’ per le peculiarità dell’ordinamento spagnolo; non un vincolo ingessante, ma, al contrario, un canale di riconoscimento, sviluppo e convivenza tra territori così distinti. Si tratterebbe di una scelta appropriata, se non altro per la convenienza che il federalismo comporta: la flessibilità innanzitutto e, di conseguenza, “la virtud de no estar representada por un modelo concreto”³⁹.

La ‘crisi’, dunque, ritorna in un’accezione più ampia: dall’economia e dalla finanza investe ambiti forse ancora più complessi e ripropone l’esame di procedimenti, norme ed istituzioni. La crisi globale ingloba l’intero ordinamento spagnolo e, nello specifico, il suo assetto territoriale: una ‘spirale’ autonoma mai del tutto realizzatasi, in moto perpetuo, in continuo sviluppo, che vive, oggi, forse una delle tappe più controverse e delicate della sua esistenza.

Il *proceso autonómico* è per lo studioso un percorso assolutamente intrigante, per la sua poca linearità e per il ‘groviglio’ di eventi, norme, scelte che, tuttavia, non abbandonano mai una paradossale e sottile coerenza. La coerenza che – come si è sostenuto dal principio di questo lavoro – riposa sull’equilibrio tra il *constitucionalmente previsto*, il *jurídicamente posible* e il *políticamente deseable*. Nel testo ne abbiamo abbondantemente sviluppato i fatti ed i motivi partendo da una Costituzione la cui principale caratteristica in relazione all’assetto territoriale è quella di essere volutamente ‘aperta’, illustrando le principali ‘chiusure’ della giurisprudenza costituzionale, e scandendo bene i tempi ed i ritmi di una ‘corsa’ tra territori guidati dall’interesse politico prevalente, a volte centrale, altre periferico.

L’importanza di intrecciare l’analisi prettamente giuridica con uno scenario ‘vivo’, nel ‘qui ed ora’ di ciascun elemento – nei tempi e negli spazi dell’economia del

³⁹Così Tudela Aranda J., “¿Reforma constitucional en clave federal? (sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 151/2011, p. 263. Già da tempo gran parte della dottrina avanzava la proposta federale. Tra tutti si vedano: Blanco Valdés R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, 2005; Moreno L., “La federalización de la España plural”, in *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, n. 8/2009; Tudela Aranda J., “La necesidad federal desde los Estatutos de Autonomía de segunda generación”, in AA.VV., *La reforma del Estado Autònomic español y del Estado Federal alemán*, Madrid, 2009; Aja E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2002.

testo – nasce dall’esigenza di ampliare lo ‘sguardo’ da costituzionalista alla realtà storica, politica e sociale che nutre e da fondamento ai testi giuridici, senza per questo ricadere nella speculazione sociologica⁴⁰, che avrebbe sicuramente un interesse ammirabile ma totalmente distinto ed lontano da quello che ci si propone stimolare con questo lavoro.

Se ne ricava che l’autonomia, la scelta autonoma, in una tappa di urgenza democratica come quella del 1978, ha rappresentato lo ‘strumento’ – prima politico e poi giuridico – di ‘soluzione’, o rimedio, ad un atavico conflitto centro/periferia⁴¹. Conflitto che con il tempo, lungi dal dissiparsi, ha conosciuto tappe e forme alterne lungo la ‘spirale’ degli anni e degli eventi.

La ‘apertura’ costituzionale, quindi, assume un ruolo garante di flessibilità e adattamento ogni volta che in un dinamico processo integrativo le circostanze del momento necessitano di strumenti e mezzi alternativi alle tecniche concrete che, altrimenti, non permetterebbero raggiungere l’obiettivo⁴². Alla base del ‘meccanismo’ riposa il valore della libertà, della scelta libera, della libertà di fare autonomia⁴³. Non era forse questo esattamente ciò che il principio dispositivo auspicava?

Che il modello sia ‘decostituzionalizzato’ non deve per forza avere una visione negativa e pessimistica. Al contrario gli ‘eventi’ territoriali di questo affascinante ‘viaggio’ chiamato *proceso autonómico* hanno seguito un percorso – paradossalmente, appunto – strutturato: ogni step nella costruzione dello Stato delle autonomie invece di partire da zero, facendo e disfacendo, si è sempre assestato su un anteriore livello già raggiunto. Un costante aggiornamento, in somma, di quello che potremmo definire l’*aquis* autonomico⁴⁴.

⁴⁰Sull’insufficienza del solo metodo giuridico nell’indagine del Diritto Costituzionale il rimando obbligato è Hesse K., *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1983. Riprendendo l’idea di Hesse e applicandola all’analisi dello Stato autonomico spagnolo cfr. Ruipérez Alamillo J., *Entre el federalismo y el con federalismo. Dificultades y problemas para la formulación de una teoría constitucional del Estado de las Autonomías*, Madrid, 2010.

⁴¹Cfr. Tudela Aranda J., “La disposición adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía”, in *RAP*, n. 173/2007.

⁴²Cfr. López Guerra L., “Modelo abierto y hecho diferencial”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 47/1997.

⁴³Cfr. Carrillo M., “La Constitución más duradera”, *El País*, 6 dicembre 2008.

⁴⁴In questo senso López Guerra L., “Modelo abierto y hecho diferencial”, cit., per il quale “De la misma manera que en la Unión europea se habla de un “acervo comunitario”, un *aquis communautaire*, como acumulación de normas e instituciones comunes que ya se consideran intagibles, cabe también en nuestro país hablar de un acervo autonómico, un conjunto de pautas tanto jurídicas como políticas adquiridas y

Una struttura simile ad una ‘torre di Babele’, che raccoglie le lingue e le istanze di ‘lepri’ e ‘tartarughe’ e il consolidarsi, mattone dopo mattone, dell’impeto dinamico della spirale della *emulación territorial*. Il meccanismo è di facile comprensione perché risiede fondamentalmente su uno dei vizi più comuni dell’essere umano e, in quanto essere umano, del soggetto politico: l’invidia e la sua articolazione nella stratificazione sociale. Così, dunque, “*mutatis mutandis*, algo parecido sucede con el autogobierno. Las regiones de clase baja no envidian a las comunidades forales de clase alta (Navarra y Euskadi) sino a las nacionalidades de clase media con mayor nivel de autogobierno, simbolizadas por Cataluña. Y esta comunidad, al estar colocada entre la espada y la pared, es la más corroída por la envidia, pues *por arriba* ansía igualar las cotas de autogobierno que solo poseen las comunidades forales mientras que *por abajo* le horroriza desclasarse si llegase a estar igualada con la generalización del ‘café para todos’”⁴⁵.

Se la temperatura sale, la ‘febbre’ di riforma statutaria acquisisce una certa coerenza spazio-temporale, quindi. Che si tratti di un necessario aggiornamento delle Norme istituzionali basiche regionali o di un atto concreto di cupidigia politica – o di entrambe le cose – non cambia di molto il risultato: una ‘torre’ sempre più pericolosamente alta; una spirale sempre più aggrovigliata secondo i parametri dell’eterogeneità⁴⁶. In ogni caso una nuova importantissima fase nel modello di organizzazione territoriale. Una trasformazione del modello assolutamente logica nell’ottica del (non)disegno costituzionale⁴⁷.

Il principio autonomico si intensifica e le diversità si valorizzano. L’autonomia di ‘quantità’ si apre all’autonomia ‘di qualità’: una nuova ‘generazione’ di ‘diritti statutari’ segna un’importantissima nuova frontiera dell’esercizio dell’autogoverno che, sebbene non espressamente prevista in Costituzione, non viene nemmeno espressamente proibita – nonostante la giurisprudenza costituzionale si sia sforzata nella precisazione della diversa natura dei diritti ‘statutari’ rispetto a quelli

consolidadas a partir de la aprobación de la Constitución, y que rigen las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas de forma ya indiscutida” (p. 102).

⁴⁵ Cosí Gil Calvo E., “La deriva autonómica”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 172/2007, p. 29.

⁴⁶ Cfr. García Roca J., “El riesgo de generalización de asimetrías en las reformas estatutarias”, in Ortega Álvarez L. (dir.), *La reforma del estado autonómico*, Madrid, 2005.

⁴⁷ Cfr. Tudela Aranda J., “El Estado autonómico treinta años después. Ensayo de una valoración”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 24/2009.

‘fondamentali’ –⁴⁸. Si è apre, così, un interessante e controverso dibattito sull’equilibrio tra asimmetria ed uguaglianza. La questione è complessa ed implica il ragionamento sullo ‘spessore’ dell’autonomia ed i limiti del suo esercizio; quanto (e se) l’autonomia debba o possa presupporre omogeneità. A differenza dell’orientamento italiano – molto più perentorio a riguardo –⁴⁹, il Tribunale Costituzionale spagnolo ha mantenuto la sua postura proclive alla non coincidenza tra uguaglianza ed uniformità⁵⁰; ciò nonostante, “questo non significa (fino ad ora) rottura del sistema, né discriminazione interterritoriale. Come a dire: supponendo che l’uguaglianza sia una linea retta immodificabile e invalicabile, valida per tutti alla stessa maniera, non si possono escludere livelli differenziati in territori che riescono a fornire prestazioni ‘più elevate’, in termini quantitativi e qualitativi”⁵¹.

La questione è complessa, lo dicevamo. Sarebbe stato incompleto non farvi riferimento, ma necessita di un tempo ed uno spazio fuori dall’economia di questo lavoro, ma senz’altro stimolante.

La ‘febbre’ di riforma statutaria, dunque, ha dato vita ad un sistema rinnovato e fortemente eterogeneo; una cellula impazzita sottoposta alle tensioni e alle spinte centrifughe dei territori, soprattutto di alcuni territori. Un’occasione che senz’altro ha aperto l’ordinamento spagnolo a dimensioni ‘esterne’, in primis all’Unione europea, ma che forse lo ha fatto in modo riduttivo, rapportandosi al ‘fenomeno globale’ sottoforma di ‘lotta’ per il riconoscimento e la difesa della propria identità regionale, assumendo il processo di integrazione europea come un ambito di erosione delle proprie competenze⁵².

⁴⁸Cfr. E. Expósito, *Derechos y garantías*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. Extra 1/2010 (Ejemplar dedicado a: Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006).

⁴⁹ Il riferimento è alle Sentenze della Corte Costituzionale italiana n. 372/2004, n. 378/2004 e 379/2004, relative, rispettivamente, allo Statuto della Regione Toscana, a quello della Regione Umbria e a quello della Regione Emilia-Romagna. Sul tema si veda: Bifulco R., “Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 8-9/2001; Caretti P., “La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione”, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005; Dickman R., “Le Sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli Statuti ordinari”, in *federalismi.it*, n. 2/2005; Ruggeri A., “Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro”, in *forum costituzionale.it*, 2004.

⁵⁰Cfr. STC 37/1981 e STC 247/2004.

⁵¹Così Serra E., “L’autonomia ‘di qualità’: i nuovi Statuti e i ‘loro’ diritti. Le esperienze di Spagna e Italia”, in *La cittadinanza europea*, n. 1/2012, p. 140.

⁵²In questo senso De Miguel Bárcena J., “La hora del autonomismo competitivo en el marco de la globalización y el proceso de integración europea”, in García F. y Albertí E. (coords.), *Treinta años de Constitución*, Valencia, 2010.

Ad ogni modo, in una ‘spirale’ che gira così velocemente il ‘collante’ più efficace – e più coerente, in un federalismo come quello spagnolo – sembra essere il sistema di Relazioni intergovernative e il fitto *network* che unisce i vari livelli di Governo nell’obiettivo comune della cooperazione.

Il sistema di *Relaciones Intergubernamentales* in Spagna, lo abbiamo visto, è alquanto controverso e farraginoso, e la propensione (almeno teorica) verso forme collaborative di interdipendenza si scontra con lo scudo impermeabile dell’ostruzione nazionalista, oltre che con un ‘silenzio’ costituzionale sul principio di cooperazione.

È chiaro che anche in un sistema centrifugo e ‘atomista’ come quello spagnolo la crescita e l’aumento dei compiti che i poteri pubblici sono chiamati ad affrontare, oltre alla ‘immersione’ nella dimensione sovranazionale – con questioni e problematiche ‘nuove’ alle quali far fronte – ha indotto l’esigenza di ‘incontrarsi’ attraverso forme organizzate di collaborazione, nella consapevolezza che il risultato sociale delle politiche pubbliche in un modello decentrato è sempre il prodotto di un’azione plurale. Tuttavia, però, parlare di cooperazione in Spagna suppone parlare di limiti e potenziali opportunità, usando troppo spesso costruzioni ipotetiche e condizionali e quasi mai affermative⁵³. Sulle ragioni ci siamo soffermati abbondantemente nel testo.

È comprensibilmente complesso far coincidere la logica cooperativa nell’eterna gara tra ‘lepri’ e ‘tartarughe’, ma l’interdipendenza non per forza sminuisce o affievolisce la (sana) competizione territoriale, se l’obiettivo e lo ‘spirito’ è quello dei vantaggi conseguibili. Specialmente in momenti come quello attuale, sono i territori che – anche per continuare il processo di legittimazione della loro esistenza – sono chiamati ad un ruolo protagonista nelle politiche anti-crisi, perché esistono ambiti di intervento specifici nei quali nessuno meglio di loro riesce ad agire ed incidere⁵⁴.

La realtà, lo abbiamo visto, si è declinata in una dimensione cooperativa fondamentalmente verticale e, soprattutto, bilaterale. Le riforme statutarie ne hanno accentuato il carattere. E, forse, in maniera non del tutto incoerente, bensì

⁵³ Cfr. García Morales M.J., “La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico”, in *Revista de Estudios Autonómicos*, n. 1/2002.

⁵⁴ Cfr. Corcuera Atienza J., “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, in *Sistema*, n. 118-119/1994.

conseguenziale all'originario principio dispositivo e al prevedibile scenario eterogeneo che presumibilmente auspicava⁵⁵.

Il fulcro, a nostro intendere, deve ricercarsi nella cooperazione orizzontale, ancora *punctum dolens* dell'ingranaggio *autonómico*. La ragione risiede nella stretta connessione tra la cooperazione decentrata e la *governance* multilivello: entrambe 'discendono' dal dibattito sul ruolo dello Stato-Nazione ai tempi della globalizzazione e, quindi, sulla sua difficoltà nel far fronte alle 'allargate' questioni, oltre a concentrarsi sul rinnovato ruolo degli enti sub-statali⁵⁶. Ed è che le ricerche sul federalismo verticale terminano quando il ricercatore arriva alla conclusione di quanto potere possiedono ed esercitano gli Stati nei confronti del Governo federale. Questo punto di arrivo si trasforma, deve trasformarsi, nel punto di partenza dell'analisi del federalismo orizzontale⁵⁷. Una 'chiamata' ineludibile nel 'qui ed ora' dell'*Estado autonómico* spagnolo.

Tuttavia, lo sviluppo "desolante"⁵⁸ della cooperazione interregionale ha messo in evidenza una mancata maturazione di una cultura politica che riesca ad individuare una serie di interessi comuni ai quali far fronte attraverso meccanismi stabili di relazione, anche solo per evitare l'alto tasso di conflittività, così come auspicato più volte dalla stessa giurisprudenza costituzionale⁵⁹.

La questione è di primaria importanza, perché in un sistema ormai aperto e composto, dove persone, merci, risorse e servizi sono mobili, i problemi, il *problem solving*, non può essere del tutto 'locale', di un luogo. In questo caso, 'locale' deve,

⁵⁵Si veda Tudela Aranda J., "¿Reforma constitucional en clave federal? (sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)", cit., per il quale "La conjunción del principio dispositivo con el predominio de la bilateralidad en los procesos de reforma estatutaria no puede tener otra consecuencia que un proceso como el que se ha conocido. Es decir, un proceso fragmentario y naturalmente abocado a la heterogeneidad. Puede que se entienda que ello es lo correcto. De ser así, no habría nada que objetar. Pero también cabe que una ordenación más racional del Estado exigiría una mejor y más multilateral ordenación de los procesos de reforma" (p. 257). Si veda, inoltre, Sosa Wagner F., Sosa Wagner I., *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Madrid, 2006.

⁵⁶Cfr. Noferini A., "Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad", in *Anuario de la cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*, 2010.

⁵⁷Si tratta di una fedele parafrasi di Erbesen A., "Horizontal Federalism", 2008, paper disponibile sulla pagina web della Social Science Research Network www.ssrn.com. Come sostiene l'Autore, "Vertical federalism inquiries end when the inquirer researches a conclusion about how much (if any) power "states" possess relative to the federal government. The endpoint is where analysis of horizontal federalism should begin, but is usually missing" (p. 6).

⁵⁸Contreras Casado M., "La vieja apuesta por el federalismo e sus dificultades", in Tudela Aranda J., Knüpling F., *España y modelos de federalismo*, Madrid, 2010, p. 106.

⁵⁹Cfr. STC 132/1996.

piuttosto, convertirsi in una concezione dinamica, interterritoriale, collaborativa, relazionale.

In Spagna la questione assume ancora più spessore. La cooperazione orizzontale tra Comunità Autonome, specialmente in questo determinato frangente di storia socio-politica ed economica spagnola, costituisce un'interessante percorso nella spirale – ora un vero e proprio vortice – della 'deriva' autonómica.

Già abbiamo avuto modo di sostenere le ragioni ed i vantaggi della collaborazione interregionale; tutti concorrono a 'mantenere' l'autonomia nel suo territorio d'appartenenza, a 'trattenerla' ancorandola regionalmente, sottraendola, così, alle spinte ri-centralizzatrici che lo Stato ed il livello sovranazionale esercitano. Contrastare la ri-centralizzazione, dunque, oltreché maggior partecipazione alle decisioni statali e migliori relazioni con il potere centrale. Per il cittadino, sicuramente una migliore gestione dei servizi⁶⁰.

Collaborazione orizzontale – così come, in generale, un funzionale e fluido sistema di Relazioni Intergovernative –, significa creare ed avere una 'voce più forte' e consapevole anche nel 'dialogo' europeo.

La questione è interessante e verte in una sorta di reciprocità, di causalità, perché, effettivamente, la partecipazione delle Regioni al processo europeo rappresenta e comporta, tra le altre cose, un "domestic change"⁶¹: un cambiamento istituzionale che fa da contrasto al progressivo trasferimento di competenze regionali a livello sovranazionale. Si tratta di un processo di adattamento, in cui le strategie degli attori 'domestici' risultano cruciali per facilitarne o impedirne la riuscita⁶². L'adattamento è un processo costoso e le strategie cooperative riescono ad avere maggior successo se cooperative; la condivisione dei costi ne riduce la portata. Una strategia non cooperativa non è conveniente, perché una regione, da sola, non possiede i mezzi e le risorse sufficienti e necessari per accedere e competere, da sola, all'arena europea. Ma, come al solito, è una questione di cultura, di cultura cooperativa⁶³.

⁶⁰Cfr. García Morales M.J., "La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico", cit.

⁶¹In questo senso Börzel T., *States and Regions in the European Union*, Cambridge, 2002, p. 2.

⁶²Cfr. Börzel T., Risse T., "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", in Featherstone K., Radaelli C. (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford, 2003.

⁶³In questo senso Börzel T., *States and Regions in the European Union*, cit., per la quale "Non-cooperative institutional cultures, which lack cooperative norms and rules, induce actors to pursue non-cooperative or confrontational strategies, which aim at shifting of adaptational costs. In order to redress the

A differenza di altri ordinamenti, come ad esempio la Germania, in Spagna l'adattamento ha comportato un regionalismo competitivo fortemente bilaterale; competizione non solo tra Comunità Autonome, quanto tra queste e lo Stato. Le conseguenze – negative – si apprezzano nell'implementazione delle politiche comunitarie, sempre difficile per la mancata fluidità delle relazioni tra livelli di potere. Le Comunità Autonome non si coordinano (non vogliono coordinarsi?) tra loro, ma neppure le Comunità più sviluppate riescono, da sole, ad avere sufficienti risorse per far fronte a tutte le 'vicissitudini' di matrice europea. Uno dei motivi, questo, per i quali, l'alternativa – il cammino più corto, ma non per questo quello più giusto – spesso è stata la creazione e l'incremento del *lobbying* in ambiti specifici, specialmente in quelli che comportano l'elargizione di fondi europei⁶⁴.

È, dunque, evidente che neppure un processo della portata di quello di integrazione europea è riuscito a sradicare del tutto la 'tradizione' prettamente spagnola del confronto conflittivo, della competizione sterile e, di conseguenza, della bilateralità. Anche se non sarebbe giusto non ammettere alcuni chiari segni di influenza sovranazionale, il sistema relazionale dell'ordinamento spagnolo non sembra essersi evoluto in una maniera tale da somigliare ad altri sistemi federali europei. Le relazioni continuano ad attestarsi più che altro sul piano personale, a discapito di quello istituzionale⁶⁵.

Il bilancio delle *Relaciones Intergubernamentales* non può non essere insoddisfacente. Si percepisce il carattere dell'incompletezza e una serie di limiti provenienti dalla (poca) predisposizione degli attori politici, i quali continuano a prediligere la dimensione verticale e bilaterale – condizionata troppe volte dai trasferimenti economici dello Stato –.

Così le cose, l'opportunità della cooperazione interregionale acquisisce un'importanza fondamentale. Lo sfondo teorico generale sarebbe quello dell'*horizontal federalism* che, a differenza della competizione a somma zero,

balance of power, the losers will try to win back resources from the winners; the latter are, however, likely to defend their newly gained powers, resulting in additional conflict and competition over resources. The losers will also strive to gain new resources outside their institution in order to regain power vis-à-vis the winners” (p. 35).

⁶⁴ Cfr. Börzel T., *States and Regions in the European Union*, cit.

⁶⁵ Cfr. Agranoff R., Bellart X., “The Effects of Domestic versus European Influence on Intergovernmental Relations: The Case of Spain”, paper disponibile on-line alla pagina www.xavierbellart.com.

comporterebbe una cooperazione *win-win*, per la quale “the greater the number of states joining together, the greater the potential to solve major national problems”⁶⁶.

L’idea sarebbe quella di creare ‘reti’ di regioni che condividono interessi, problematiche e identità in modo da cooperare ‘dentro’ per competere ‘fuori’.

In questo ordine di idee il territorio acquisisce un ruolo principale. Tutto il territorio, tutti i territori. In questo momento di crisi e (quindi) di incertezza non vale, non può più valere la sola ‘peculiarità’ che in passato ha giustificato la rivendicazione del ‘peso storico’ di determinati territori e popolazioni. La nuova sfida, la nuova opportunità, è quella di dimostrare l’efficienza e la pratica effettiva di questa specialità.

In un difficile sforzo di ottimismo, si potrebbe arrivare ad affermare che la crisi attuale, così come la globalizzazione che ci sommerge, devono essere occasione e stimolo per la riforma dei sistemi: strategia ed adattamento per riuscire ad attrarre investimenti e per poter reggere il ritmo ed il livello della competizione europea⁶⁷.

La tecnica (la mentalità?) relazionale è senz’altro quella più appropriata per l’obiettivo della ‘vivificazione’ del territorio. Se lo Stato ‘diluisce’ la sua sovranità verso l’alto e verso il basso, il precedente ordine statico e gerarchico da vita ad un sistema reticolare articolato in molteplici ‘nodi’ interdipendenti, con distinto spessore ed importanza, ma interdipendenti.

In quest’ottica, si riesce a spiegare, forse, anche meglio il sistema ‘aperto’ del Titolo VIII della Costituzione spagnola. Le pretese di ‘chiusura’ del sistema lasciano, così, spazio a soluzioni – previsioni – più coerenti, come l’adeguamento dello Stato autonomico al sistema reticolare globale. L’arena globale, in effetti, non fa che stimolare e, quindi, accrescere le domande dei territori e, di conseguenza, l’emulazione territoriale. Si può spiegare anche così – senza tralasciare, però, l’influenza della crisi economica e la peculiarità dell’ordinamento spagnolo – il passaggio e l’ascesa dal nazionalismo al ‘sovranoismo’ che sta interessando Cataluña.

⁶⁶Così Bowman A., “Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions”, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 4/2004, p. 544. Sull’Horizontal Federalism si vedano inoltre: Hall N.D., “Toward a new Horizontal Federalism: Interstate water management in the Great Lakes Region”, in *University of Colorado Law Review*, n. 77/2006; Zimmermann J.F., *Horizontal Federalism: Interstate Relations*, New York, 2001.

⁶⁷Cfr. Bassanini F., “Regioni: riforma della riforma, o ritorno al passato?”, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2007.

L'imperativo, quindi, è pensare globalmente ed agire localmente. E viceversa: pensare localmente ed agire globalmente. Lo spirito è quello della corresponsabilità collettiva⁶⁸.

Il sistema reticolare, in questo senso, – sotto il segno della competitività e della prossimità – assume sempre più coerenza e appropriatezza nel contesto globale e acquista sempre più spazio sottraendolo al 'atomismo', allo spazio compatto e rigido dello Stato-Nazione⁶⁹.

Il concetto di 'rete' è un concetto forte e delicato allo stesso tempo. Di 'lavoro in rete', di *networking*, ormai si parla abbondantemente e in molteplici ambiti, tra cui quelli giuridici⁷⁰; tuttavia, si tratta di un concetto difficile da definire perché duttile, in movimento, aperto e dinamico, che prende la 'forma' che i suoi attori intendono darvi⁷¹. Un concetto di grande potenzialità interpretativa, assolutamente compatibile con il 'glocalismo'; "una metafora rappresentativa e comprensiva di una realtà complessa e multiforme, di cui i fenomeni di integrazione europea e i processi di decentramento interno sono solo gli aspetti più evidenti, con l'avvertenza che, trattandosi di una metafora, essa possiede un carattere inevitabilmente 'parziale', ovvero sottolinea alcune caratteristiche a scapito di altre che vengono messe in secondo piano"⁷².

L'agilità della rete le permette adattarsi bene e velocemente ai cambiamenti e, dunque, alle questioni nuove, creando vantaggi reciproci e condividendo scopi e

⁶⁸Cfr. Subirats Humet J., "¿España como sistema multinivel de gobierno? Las nuevas dinámicas políticas, territoriales y de gobierno", in Letamendia F., Ahedo I., Zelaia M., *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Oñati, 2008. Nelle parole dell'Autore: "estamos asistiendo a la progresiva sustitución de las fronteras entre territorios, entre estatutos competenciales, entre delimitaciones institucionales rígidas, por dinámicas más centradas en las capacidades de los actores para hacer progresar sus proyectos y sus estrategias desde posiciones de influencia y de articulación de recursos y complicidades. Gestionar las interdependencias entre comunidades, ciudades y regiones, es el gran reto de un gobierno del territorio que ha de ir más allá de la fase en la que las fronteras aislaban y delimitaban" (p. 339).

⁶⁹In questo senso Subirats Humet J., "¿España como sistema multinivel de gobierno? Las nuevas dinámicas políticas, territoriales y de gobierno", cit.

⁷⁰Sul concetto di rete negli studi giuridici si veda Russo A.M., "La 'rete' come paradigma interpretativo nel diritto transnazionale: implicazioni giuridiche di concetti polisemici", in *Panóptica*, n. 2/2011.

⁷¹Lippi A., "Il *policy making* europeo come 'rete'", in Predieri A., Morisi M. (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001.

⁷²Così Russo A.M., "La 'rete' come paradigma interpretativo nel diritto transnazionale: implicazioni giuridiche di concetti polisemici", cit., p. 101.

responsabilità più o meno omogeneamente tra i tanti ‘nodi’ che la compongono, riuscendo, inoltre, a mantenere il rispetto delle diversità e, dunque, dell’asimmetria⁷³.

Il ‘collante’ della rete è il territorio ed il rinnovato valore che, come si diceva, ha assunto. Valore che incrementa e si aggiunge a quello della prossimità e della partecipazione.

Il ‘localismo’, inteso come l’insieme dei processi che condizionano la capacità decisionale governativa e sempre più vicina ad un livello territoriale, è, dunque, un imprescindibile raggio d’analisi e d’azione. Nel “mare aperto della globalizzazione”⁷⁴, la dimensione globale e quella locale dell’autonomia (e dell’economia) si richiamano a vicenda. Ne consegue che solo capaci e forti livelli di governi regionali e locali relazionati, cooperanti tra essi, sono in grado di creare condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo. Lo sforzo, la sfida, tuttavia, resta quella di superare le sterili “chiusure del localismo corporativo” che impediscono il ‘salto di qualità’ e, così, l’abbandono di ataviche “logiche anarco-campaniliste” di pianificazione territoriale⁷⁵.

Con il processo globale l’economia – sembrerebbe paradossale, ma non lo è – ha riscoperto la dimensione e le opportunità del territorio. Gli interessi sono localizzabili, “vale a dire nella condizione di scegliere «dove» trovare soddisfazione”⁷⁶, e si distribuiscono in maniera mobile in una nuova “economia arcipelago”⁷⁷.

In uno spazio ormai aperto e globale cresce il livello di competitività – tra imprese, territori e, quindi, governi regionali⁷⁸ – e porta ad una nuova frontiera dello

⁷³Come mette in evidenza Russo A.M., “La ‘rete’ come paradigma interpretativo nel diritto transnazionale: implicazioni giuridiche di concetti polisemici”, cit., “Le relazioni tra i vari nodi, infatti, hanno natura asimmetrica dovuta alla differente e plurale soggettività, nonché al tipo di risorse di cui gli attori dispongono, asimmetria che spinge ad una competitività interna tra i soggetti funzionale alla costruzione di una propria specifica ‘identità competenziale’ che ne determini la insostituibilità all’interno della rete” (p. 104). Ciascun nodo, quindi, cerca di attirare a sé la rete modificandola a suo vantaggio per rafforzare ed amplificare il proprio ruolo. Si veda, inoltre, Bobbio L., Morisi M., “Governo di reti a mezzo di reti? Rappresentanza e politiche pubbliche nell’Unione europea”, in Predieri A., Morisi M. (a cura di), *L’Europa delle reti*, cit.

⁷⁴Così Barbera A., “Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull’esperienza regionale”, in *forum costituzionale.it*, 2012, p. 6.

⁷⁵Così Barbera A., “Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull’esperienza regionale”, cit., p. 8.

⁷⁶Così Barbati C., “Territori e attività economiche”, in Barbati C., Endrici G., *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2005, p. 12.

⁷⁷ Cfr. Perulli P. (a cura di), *Neoregionalismo, L’economia arcipelago*, Torino, 1998.

⁷⁸Alcuni autori parlano, a proposito, di “federalismo on my way” proprio per indicare – il riferimento originale è al sistema federale tedesco – l’affievolimento della solidarietà a favore di una più accentuata

sviluppo, lo sviluppo condiviso: un progetto che necessita dell'apporto di "soggettività molteplici, ma anche [del]la capacità di 'guardare avanti' e di riuscire a garantire, accanto alla crescita economica, la coesione sociale e la riproducibilità dei presupposti socio-culturali della stessa crescita economica"⁷⁹.

Il discorso, dalle imprese e dall'economia, può adattarsi coerentemente ai governi e alle istituzioni regionali che, nel *mare magnum* dell'arena comunitaria hanno bisogno di rafforzare la propria 'voce' ed il proprio 'peso' per riuscire ad essere competitive. La cooperazione, in questo senso, è il canale più auspicabile. La cooperazione orizzontale il canale più opportuno. Specialmente per le Comunità Autonome spagnole.

In un sistema, ormai, di pluralismo costituzionale e di costituzioni⁸⁰ nella grande integrazione sovranazionale si osserva come "no pueden establecerse relaciones de jerarquía, sino de recíproca interdependencia, complementariedad y mutua influencia"⁸¹. I luoghi e i 'nodi' (meta)costituzionali hanno sviluppato un alto grado di interconnessione nella grande 'rete costituzionale', nella quale, comunque, la Norma fondamentale statale continua ad avere un ruolo centrale, giacché è da essa che promana la legittimità degli altri 'luoghi', sia di quelli sovranazionali che di quelli sub statali⁸².

Nella grande 'rete costituzionale' ogni 'luogo', ogni 'nodo', mantiene il suo ambito proprio di attuazione indipendente, anche se subisce chiaramente l'influenza del contesto; acquisisce la capacità di risolvere i problemi di società sempre più

competizione tra territori, tra regioni (in questo caso i Länder). Sul punto si veda Jeffery C., "From cooperative federalism to Sinatra Doctrine of Länder?", in Jeffery C. (ed.), *Recasting German Federalism: the Legacy of Unification*, London, 1999.

⁷⁹ Così Zanfrini L., *Lo sviluppo condiviso. Un progetto per le società locali*, Milano, 2001, p. VII.

⁸⁰ Cfr. Cruz Villalón P., *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid, 2004. Sul pluralismo costituzionale si vedano, inoltre, tra tutti: Walker N., *The idea of Constitutional Pluralism*, Indiana, 2002; Gomes Canotilho J.J., *Dereito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2013.

⁸¹ Così Bustos Gisbert R., *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*, Oñati, 2005, p. 189. Nella sua tesi, l'Autore sostiene che: "Las normas constitucionales [...] no se encuentran en una relación de superioridad jerárquica. Sin embargo, sí generan transformaciones generalizadas respecto a su concreto contenido normativo. Del mismo modo, las normas constitucionales nacionales condicionan el ordenamiento constitucional supraestatal que ha de asumir los contenidos básicos de aquellas, si desea avanzar en su desarrollo como ente constitucional autónomo" (p.189).

⁸² Cfr. Bustos Gisbert R., *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*, cit. Si veda, inoltre, Sajo A., "Constitutional Enthusiasm Towards Network Constitutionalism", in *Altneuland: the EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper, n. 5/04 e Lauder K.H., "Towards a Legal theory of Supranationality. The viability of the Network Concept", in *European Law Journal*, n. 1/1997.

complesse e pluraliste e di includere le differenze locali nell'orientamento politico del potere, senza, però, mai indebolire il governo comune⁸³.

Se di 'rete costituzionale' si può parlare a livello sovranazionale perché non trasferire l'idea anche a livello regionale?

La cooperazione orizzontale, come abbiamo ripetutamente sostenuto, è uno strumento, un percorso opportuno che potenzia la migliore competitività dei territori in un sistema aperto. L'unione delle forze, delle risorse, delle politiche e, soprattutto, delle idee, conferisce innanzi tutto un miglior *problem solving* e una maggior forza comparativa.

L'idea – a nostro intendere – è ancora più valida nel sistema spagnolo. La cooperazione inter-regionale, infatti, rappresenterebbe una possibile soluzione (poco valorizzata) nel vortice autonomico: uno strumento per 'trattenere' le competenze nei territori e garantire, così, la continuità dell'autonomia.

Il grande limite è la volontà, la mancanza di cultura (e volontà, appunto) cooperativa. Un sentimento fortemente ancorato a quella logica di sopraffazione e rivendicazione che ha contraddistinto l'ordinamento territoriale spagnolo nel tempo; un sedimento culturale di forte resistenza al cambiamento.

Ma l'autonomia è, tra le altre cose, anche capacità creativa, e cioè, potere di scegliere tra più alternative secondo opzioni proprie. La sfida è quella di render effettivamente vivo, dotare di significato concreto ciò che da più tempo – come abbiamo più volte richiamato – si sostiene: che uguaglianza non equivale ad uniformità⁸⁴.

La creazione di 'reti' di Comunità Autonome, che scelgano di cooperare nella consapevolezza di interessi e/o problematiche comuni e, soprattutto di benefici altrimenti difficilmente raggiungibili nel 'atomismo' di ciascuna, sarebbe un percorso altamente auspicabile, specialmente adesso; specialmente quando la già sperimentata 'fuga' di competenze verso Bruxelles si sta accompagnando ad una 'fuga' di autogoverno, assorbito prima dallo Stato e poi dall'Ue. Come già più volte si è detto, alle ragioni 'esogene' bisogna aggiungere quelle endogene della politica interna statale, che sta conoscendo il ritorno ad un sistema fortemente centralizzato con la

⁸³Cfr. Bustos Gisbert R., *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*, cit.

⁸⁴Cfr. Arenilla Sáez M., "Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado", in Hernández Lafuente A., *El funcionamiento del Estado Autonomico*, Madrid, 1999.

presenza ‘ingombrante’ di un Governo conservatore, atavicamente avulso alle ragioni dell’autonomia.

Se lo ‘spirito regionale’ abbandonasse le sterili logiche di autogoverno conflittivo, del confronto a somma zero, si avrebbe, finalmente un gioco in cui tutti i partecipanti di una squadra, di un gruppo, di una rete, vincono e traggono benefici.

L’imperativo è, dunque, ‘cooperare dentro per competere fuori’. Ma non solo, tessere le maglie di una rete orizzontale regionale capace di ‘contenere’ il ‘peso’ dell’autonomia e di ‘trattenere’ le competenze sfidando la forza ‘assorbente’ di un centro sempre più piegato alle ‘ragioni di mercato’.

“L’Unione fa la forza”, di solito si dice. In questo caso bisognerebbe prima trovare la forza di fare l’Unione.

Il discorso è complicato, ma senz’altro vale la pena rifletterci, se non altro per i benefici ottenibili.

In un sistema territoriale e politico come quello spagnolo, però, l’equilibrio subisce le spinte di una logica ancora permeata dal rifiuto del *café para todos* e della (a volte sterile) emulazione territoriale.

Il contesto è dinamico, mutevole, e la ‘spirale’ continua a girare, anche se in maniera sempre più fitta e veloce ogni volta che si segue il sogno di realizzare l’utopia. Con una puntualizzazione però: che, cioè, l’utopia non ha nessun dovere di produrre risultati; la sua intenzione è quella di consentire a chi la pratica di condannare tutto ciò che esiste in nome di ciò che non esiste...e che (chissà?) mai potrà esistere.

Bibliografia

- AA.VV., “El papel de las regiones en la actual Unión Europea”, *Actual*, n. 47/2009
- AA.VV., “Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010
- AA.VV., “Especial sobre la Sentencia de l’Estatut d’autonomia de Catalunya”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 12/2011
- AA.VV., “Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz”, in *Actual*, n. 37/2009
- AA.VV., *Constitucionalismo y autonomía: II jornadas sobre el Constitucionalismo Vasco*, Bilbao, 2008,.
- AA.VV., *Costituzione, Economia, Globalizzazione*, Napoli, 2013
- AA.VV., *Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea*, Bilbao, 2009
- AA.VV., *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Sevilla, 2008.
- AA.VV., *El mito fiscal. Razones para un debate*, Spain, 2012
- AA.VV., *Estatuto y Unión Europea*, Barcelona, 2006
- AA.VV., *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Zaragoza, 2008
- AA.VV., *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell’arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Giuffrè, 2006
- AA.VV., *La col·laboració entre el Estat i les Comunitats Autònomes*, Barcelona, 2009
- AA.VV., *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Madrid, 2009
- AA.VV., *Ruolo delle Corti costituzionali nelle odierne democrazie*, en www.cortecostituzionale.it, 2003.
- AA.VV., *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1995.
- AGRANOFF R. (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden Baden, 1999
- AGRANOFF R., BELLART X., “The effects of Domestic versus Europeanization Influences on Intergovernmental Relations: The case of Spain”, disponible in www.xavierballart.com
- AGRANOFF, R.; BAÑON I MARTINEZ, R.; *El Estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, 1998.

- AGUADO I CUDOLÁ, “La ley catalana de servicios sociales: ¿nuevos derechos de ciudadanía en el Estado autonómico?”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 7/2008.
- AGUADO RENEDO C., “Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28/2011
- AGUADO RENEDO C., BIGLINO CAMPOS P., MAPELLI MARCHENA C. (dir.), *Garantías del pluralismo territorial*, Madrid, 2011
- AGUADO RENEDO, C., “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17/2007.
- AGUIAR DE LUQUE, L. (coord.), *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional*, Madrid, 2005
- AGUILERA DE PRAT, C. R., “De la “Europa de las Regiones” a la Europa con las Regiones”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 2/2006.
- AIZPEOLA, L. R., “La apuesta arriesgada de Zapatero”, en *El País*, 09 ottobre 2005.
- AIZPEOLA, L. R., “Zapatero afronta el reto final de la España plural”, en *El País*, 30 gennaio 2006.
- AIZPEOLEA, L. R., “Maragall insiste en cambiar la Constitución para introducir las “comunidades nacionales””, en *El País*, 27 gennaio 2005.
- AJA E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999
- AJA FERNÁNDEZ, E., “Los principales periodos de desarrollo del Estado Autonómico”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, n. 2/1996.
- AJA FERNÁNDEZ, E., “Reforma de la Constitución y de los Estatutos en España”, en *federalismi.it*, n. 15/2005.
- AJA, E. (coord.), *Casos de Derecho Constitucional*, Barcelona, 1988.
- AJA, E., “La Conferencia de Presidentes del Estado autonómico”, in Tornos, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas*, 2005
- AJA, E., “La consolidación del Estado Autonómico”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 15/2004.
- AJA, E., ALBERTÍ ROVIRA, E., RUIZ RUIZ, J.J., *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, 2005.
- AJA, E., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.

- AJA, E., GARCÍA MORALES, M.J., “Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas”, in Tornos, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, 2001
- AJA, E., VIVER PI SUNYER, C., “Valoración de 25 años de autonomía”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69/2003.
- ALÁEZ CORRAL B., “Soberanía estatal, supremacía constitucional e integración europea a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30/2012
- ALÁEZ CORRAL B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 2000
- ALAÑÓN PARDO A., AEAUZO CAROD J.M., “Accesibilidad y localización industrial. Una aplicación a las regiones españolas fronterizas con España”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 82/2008
- ALBERTÍ ROVIRA E., “El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013
- ALBERTÍ ROVIRA E., “Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 78/2006
- ALBERTÍ ROVIRA E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, in *Documentación Administrativa*, n. 240/1994
- ALBERTÍ ROVIRA, E., “La representación territorial”, in *Fundamentos*, n. 3/2004
- ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios de colaboración”, in *Anuario Jurídico de La Rioja*, n. 8/2002
- ALBURQUERQUE F., “Pautas de localización y desarrollo territorial en la Comunidad Europea”, in *Eure*, n. 19/1993
- ALDECOA LUZÁRRAGA F., KEATING M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, 2001
- ALFARO, E., “Medio siglo de terror”, *El País*, 26 julio 2009.
- ALONSO DE ANTONIO, J.A., “El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas”, in *Revista de Derecho Político*, n. 21/1984
- ALONSO HERNÁNDEZ A., “Territorio, Desarrollo e Innovación. Economía política de una transformación, in XI Jornadas de Economía Crítica”, in <http://www.ucm.es/info/ec/ecocri/eus/alonso.pdf>.

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., “La función de la Lealtad en el Estado autonómico”, in *Revista de Filosofía*, n. 25/2009
- ÁLVAREZ CONDE, E., “Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias”, en *Foro, Nueva época*, n. 5/2007.
- ÁLVAREZ JUNCO, J., “El inacabable debate sobre la nación”, *El País*, 5 diciembre 2009.
- ÁLVAREZ JUNCO, J., “La guerra de independencia. Y el surgimiento de España como nación”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 192/2009.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., ALCÓN YUSTAS, M. F., “Una visión sobre la posible reforma del Título VIII de la Constitución española de 1978”, in *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 8/2004.
- ÁLVAREZ, I., “La financiación autonómica. Cataluña: reforma estatutaria y financiación”, en *Página Abierta*, núm. 161/2005.
- ALLEGRETTI U., *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Enna, 2002
- ALLI ARANGUREN, J., “La cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra”, in *Humboldt*, n. 1/2004
- AMATO G., “Poteri e sovranità nel mondo globale”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2012
- ANDÒ B., VECCHIO F. (coord.), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, 2012
- ANTONA ANTÓN C., “Los procesos de regionalización territorial en la Europa comunitaria. Del Estado piramidal al Estado red”, in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n. 24/2004
- ANTONELLI V., *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Milano, 2009
- ANZON A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002
- APARICIO PÉREZ, M. A., “La adecuación de la estructura del Estado a la Constitución (Reforma constitucional vs. Reforma de los Estatutos)”, in *Revista catalana de dret públic*, n. 31/2005.
- APARICIO, M. A., CASTELLÁ, J. M., EXPÑOSITO, E.; *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Barcelona, 2005.
- APARICIO, M. A., CASTELLÁ, J. M., EXPÑOSITO, E.; *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 2008.

- ARAGÓN REYES, M., “El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?”, in *Autonomies*, n. 20/1995.
- ARAGÓN REYES, M., “El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales”, in *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, n. 1/1999.
- ARAGON REYES, M., “El Tribunal Constitucional y su jurisprudencia”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 26/1989.
- ARAGÓN REYES, M., “Estudios en homenaje al profesor García de Enterría”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 40/1994.
- ARAGÓN REYES, M., “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 42/1994.
- ARAGÓN REYES, M., “La forma del poder”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 41/1994.
- ARAGÓN REYES, M., “Problemas actuales de la organización territorial del Estado”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 102/1998.
- ARAGONÉS REYES M. (coord.), *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II, Organización del Estado*, Madrid, 2001
- ARAGONÉS SEIJO I., “El principio de bilateralidad en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Institut de Dret Públic. Working Paper*, n. 1/2012
- ARBÓS MARÍN X. (coord.), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Barcelona, 2006
- ARBÓS MARÍN X., “La calidad formal de la cooperación vertical”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 95/2013
- ARBÓS MARÍN X., *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*, Barcelona 2006
- ARBÓS MARÍN, X. (dir.), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Barcelona, 2006
- ARBÓS MARÍN, X., PORTA, M., “La salud pública exige más cooperación”, in *El País*, 3 maggio 2011
- ARENA G., CORTESE F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme di democrazia*, Padova, 2011
- ARES CASTRO-CONDE C., “La dimensión regional de la UE y el proceso de debate sobre el futuro de Europa”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 81/2006

- ARES CASTRO-CONDE C., *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Valencia, 2010
- ARIAS ABELLÁN, M. D., “La ordenación jurídica de los recursos financieros en el Estatuto de Autonomía de Catalunya”, in *REAF*, n. 6/2008.
- ARRIBAS V., “Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las Regiones, con o sin una Constitución”, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 29/2006
- ARROYO GIL A., “Cualidad estatal, soberanía, autonomía constitucional y competencia en la República Federal de Alemania: Las Constituciones de los ‘Länder’”, in *Revista d’Estudis Autonòmics I Federals*, n. 16/2012
- ARROYO GIL A., GIMÉNEZ SÁNCHEZ M., “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013
- ASTUDILLO RUIZ J., “Una primera aproximación cuantitativa a la descentralización de los partidos de ámbito estatal en el Estado de las Autonomías: ¿Hay diferencias entre el PSOE y el PP?”, in *REAF*, n. 10/2010
- ATIENZA MONTERO, P., “El sistema de transferencias del Estado federal canadiense como referencia para el caso español”, in *Cuadernos de CC.EE. y EE.*, n. 48/2005.
- AYUSO L. E., “La Participación Directa de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea. Atención especial a Cataluña”, in *Quaderns de treball del Institut Universitari d’Estudis Europeus*, n. 50/2008
- BACIGALUPO, M., “Las cosas por su nombre”, *El País*, 29 gennaio 2010.
- BADIA I DALMASES F., “Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña”, in *Documentos CIDOB. Europa*, n. 5/2009
- BADÍA, J. F., “El federalismo”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 206-207/1976.
- BADIE B., *La fine dei territori*, Trieste, 1996
- BALAGUER CALLEJÓN F., “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013
- BALAGUER CALLEJÓN F., “La reforma constitucional en el contexto de la pluralidad de espacios constitucionales de dimensión europea”, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, numero commemorativo 1948-2008, 2008
- BALAGUER CALLEJÓN F., “Los Tribunales Constitucionales en el proceso de Integración Europea”, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 7/2007

- BALAGUER CALLEJÓN M.L., *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, Madrid, 1997
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, 2007.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., “La Constitución europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa”, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 8/2007.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., “La integración del derecho autonómico y la aplicación supletoria del derecho estatal”, in *Revista de Administración Pública*, n. 124/1991.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., “La reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía en el contexto de la pluralidad de espacios constitucionales de dimensión europea”, in *federalismi.it*, n. 4/2008.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., GARCÍA ROCA, J., MEDINA GUERRERO, M., SAIZ ARNAIZ, A., “Conclusiones generales del Dictamen sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Cataluña”, 24 ottobre 2005, in *www.psoe.es*.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 2008.
- BALAGUER CALLEJÓN, M. L., *XXV Aniversario de la Constitución Española. Propuestas de reforma*, Málaga, 2004.
- BALCELLS A., *El nacionalismo Catalán*, Madrid, 1999
- BALDASSARRE, A., “La Carta europea dei diritti”, in *www.luiss.it*, 1999.
- BALDASSARRI, E., *Canada e Quebec*, Viella, Roma, 2009.
- BALDI B., “Il federalismo competitivo: l’Italia in prospettiva comparata”, in *Teoria Politica*, n. 2/2009
- BALDI B., *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*, Berkley, 1999
- BALDI B., *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Milano, 2013
- BALDI, B., *Stato e Territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2003.
- BALDINI, G., PICARELLA, L., “Il governo Zapatero e le autonomie”, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2006.
- BALFOUR, S., QUIROGA, A.; “¿Es España una Nación?”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 173/2007.
- BAR CENDÓN A., “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30/2012

- BARBATI C., ENDRICI G., *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2005
- BARBERA A., “Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull’esperienza regionale”, in *forum costituzionale.it*, 2012
- BARBERÍA J.L., La hora de racionalizar la España autonómica, *El País*, 1 novembre 2011
- BARBERÍA, J. L., “El Estado menguante”, *El País*, 03 maggio 2005.
- BARBERÍA, J. L., “La hora de la verdad del proceso autonómico”, *El País*, 05 maggio 2005.
- BARREIRO RIVAS, X. L., “El nacionalismo como estrategia: fundamentos históricos y alcance político de la declaración de Barcelona”, in *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, n. 1/1999.
- BARRIOS, J., “Hacia un Estado plurinacional”, in *Viento Sur*, n. 100/2009.
- BARTELSON J., *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge, 1995
- BARTOLE, S., “Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico”, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005.
- BASAGUREN, A., “Trasformazioni dello Stato autonómico e riforma dello statuto del Paese Basco: tra rottura e “accomodamento ragionevole””, in *federalismi.it*, n. 18/2008.
- BASSANINI F., “Regioni: riforma della riforma, o ritorno al passato?”, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2007
- BASSANINI F., ONIDA V., *Problemi di Diritto regionale. Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano, 1971
- BASSETS, L., “Cataluña ha perdido imagen y autoestima”, *El País*, 22 novembre 2009.
- BASTARACHE, M., “La Carta canadense de los derechos y de las libertades y la sociedad canadense”, in *Revista de la fundación Manuel Giménez Abad*, 2007.
- BATTISTI, E., “SPAGNA: La proposta di statuto politico dei Paesi Baschi davanti al Tribunal Constitucional: valore costituzionale dell’unità e forme della sovranità popolare”, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.
- BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, 2010
- BECK U., *Cos’è la globalizzazione*, Roma, 1999
- BECKER G.S., “A theory of competition among pressure Groups for political influence”, in *The Quarterly Journal of Economics*, n.3/1983
- BERTOLINO C., “La leale collaborazione quale principio cardine dei sistemi multilivello”, *CSF Papers*, dicembre 2006

- BERTOLINO C., “La prospettiva della leale collaborazione nella Repubblica policentrica delle autonomie”, *CSF Papers*, aprile 2007
- BIAGI F., “Estatut de Catalunya e la crisi di legittimazione del Tribunal Constitucional”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2011
- BIFULCO, R., “Dottrina e varietà giuridiche”, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9/2001.
- BIFULCO, R., “Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali”, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9/2001.
- BIFULCO, R., “Partiti politici e autonomie territoriali”, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, Annuario 2008.
- BIGLINO CAMPOS P., “La Constitución fue norma por ser pacto federal”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28/2011
- BIGLINO CAMPOS P., *Federalismo de integración y devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, 2007
- BIGLINO CAMPOS, P., “Derechos fundamentales y competencias de la Unión: el argumento de Hamilton”, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 14/2003.
- BIGLINO CAMPOS, P., “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, in *Revista Jurídica de Castilla y León. Especial: La reforma de los Estatutos de Autonomía*, 2003.
- BILANCIA P., “La nuova *Governance* dell’Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali”, in *federalismi.it*, n. 23/2012
- BILANCIA P., PIZZETTI F.G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004
- BILANCIA, P., DE MARCO, E. (coord.), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problema aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004.
- BILBAO UBILLOS, J. M., “El Estado de las Autonomías en la encrucijada: cierre, evolución o desintegración”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. Extra 1/2004 (Ejemplar dedicado a: 25 años de Constitución).
- BIN R., “Contro la *governance*: la partecipazione tra fatto e diritto”, in *forum costituzionale.it*, 2010
- BIN, R., “Dopo gli Statuti, c’è molto da fare”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2005.

- BIN, R., “Nuovi Statuti e garanzie dei diritti. Relazione al convegno “Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini”, Torino, 26 ottobre 2002”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2003.
- BIN, R., “Perchè le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione”, in *Le Regioni*, n. 1/2005.
- BIN, R., “Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali”, in *Le Regioni*, n. 4/2004.
- BLANCO VALDÉS R., “¡Y a esos, que me les retiren el café!”, *La Voz de Galicia*, 19 gennaio 2011
- BLANCO VALDÉS R., “¿Cadena humana?: ¡nunca mejor dicho!”, *La voz de Galicia*, 11 settembre 2013
- BLANCO VALDÉS R., *El valor de la Constitución*, Madrid, 1994
- BLANCO VALDÉS R., *Los rostros del federalismo*, Madrid, 2012
- BLANCO VALDÉS, “Galicia: autonomía creciente, país menguante”, *La Voz de Galicia*, 12 ottobre 2011
- BLANCO VALDÉS, R. L., *Introducción a la Constitución de 1978*, Madrid, 2006.
- BLANCO VALDÉS, R. L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, 2005.
- BLANCO VALDÉS, R., “Bien: votemos y acabemos, ese es el ambiente”, *La Voz de Galicia*, 24 novembre 2011
- BLANCO VALDÉS, R., “El Estatuto catalán. Texto y pretextos”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 162/2006.
- BLANCO VALDÉS, R., “El largo viaje de España: de la invención del Estado Autonómico al impulso hacia la confederación”, in *Revista de la fundación Manuel Giménez Abad*, 2009.
- BLANCO VALDÉS, R., “La política y el derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España (apuntes para un balance)”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 4/1999.
- BLANCO VALDÉS, R., “La Spagna, il federalismo e Godot”, in *Política del diritto*, n. 2/2006.
- BLANCO VALDÉS, R., “Los siete pecados capitales de España: la politización de la justicia”, in *Letras libres*, n. 97/2009.
- BLANCO VALDÉS, R., “Nacionalidades históricas y Regiones sin historia”, in *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 1/1997.

- BLANCO VALDÉS, R., “PSOE: ¿Cuándo empezó a fraguar su debacle?”, *La Voz de Galicia*, 23 novembre 2011
- BLANCO VALDÉS, R., *La aflicción de los patriotas*, Madrid, 2008.
- BLANCHAR, C., “Diputados afines al PSC promueven una reforma federal de la Constitución”, *El País*, 07 gennaio 2010.
- BLANCHAR, C., “Montilla exige al Constitucional que respete la legitimidad del Estatuto”, *El País*, 23 novembre 2009.
- BLANCHAR, C., “Montilla llama a la sociedad catalana a cerrar filas si se recorta el Estatuto”, *El País*, 07 gennaio 2010.
- BOGNETTI, G., *Federalismo*, Torino, 2001.
- BOIRA MAIQUES J.V., “El Eje Mediterráneo y las redes transeuropeas de transporte (RTE-T): historia de un desencuentro”, in *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, n. 44/2007
- BOLAÑOS, A., “La financiación en cinco claves”, *El País*, 11 luglio 2009.
- BOLAÑOS, A., DEL ARCO, S., “La financiación autonómica encalla tras una nueva ronda negociadora”, *El País*, 13 novembre 2008.
- BOMBERG E., PETERSON J., “European Union Decision Making: the Role of Subnational Authorities”, in *Political Studies*, n. 2/1998
- BONACHELA MESAS M., “Los preámbulos de los Estatutos de Autonomía entre la Técnica legislativa y su trascendencia constitucional”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27/2011
- BORRÁS S., “La Comisión Europea como intermediario en las redes de políticas públicas”, in *Gestión y Análisis de Políticas Publicas*, n. 1/2009
- BORRÁS S., FONT N., GÓMEZ N., “The Europeanisation of national policies in comparison: Spain as a study of case”, in *Southern European Society & Politics*, n. 2/1998
- BÖRZEL T., “European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy”, in *Journal of Common Market Studies*, n. 48-2/2010
- BÖRZEL T., “Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies”, in *Publius*, n. 30/2000
- BÖRZEL T., “How the European Unión interacts with its Member States”, in *HIS Political Science Series*, n. 93/2003
- BÖRZEL T., “Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea”, in *Stato e mercato*, n. 3/1998

- BÖRZEL T., “Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks”, in *Public Administration*, n.76/1998
- BÖRZEL T., “When Europe hits home: Europeanization and domestic change”, in *European Integration online Papers*, n. 15/2004
- BÖRZEL T., RISSE T., “Conceptualizing the domestic impact of Europe”, in Featherstone K. (ed), *The Politics of Europeanization*, Oxford, 2003
- BÖRZEL, T, *States and Regions in the European Union*, Cambridge, 2002
- BÖRZEL, T., “From competitive regionalism to cooperative federalism: the Europeanization of Spain State of Autonomies”, in *Publius. The Journal of Federalism*, n. 30:2/2000
- BOSCOLO ANZOLETTI M., “Il sistema federale spagnolo nello Statuto catalano”, in www.diritto.it.
- BOSH I ROCA, N., “El modelo de financiación autonómica del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña”, in *Revista Catalana de Dret Public*, n. 32/2006.
- BOWMAN A., “Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions”, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 4/2004
- BRAMANTI, A., ROSSO, P., “Un ejemplo de cooperación de area vasta. La experiencia y las perspectivas de desarrollo en la Eurorregión Adriática”, in *Documents d’anàlisi geogràfica*, n. 1/2010
- BRESSERS H.T.A., LAURENCE J., “The selection of policy instruments: a network-based perspective”, in *Journal of Public Policy*, n.18/1998
- BREWER-CARÍAS A.R., “Las implicaciones constitucionales de la integración económica regional”, in *Cuadernos de la Catedra Allan R. Brewer-Carias de Derecho Publico Universidad Católica del Tachira*, n. 5/1998
- BRISON S., SINNOTT-ARMSTRONG W., *Contemporary Perspectives on Contemporary Constitutional Interpretation*, Boulder, 1993
- BROWN W., *Walled States, Waning Sovereignty*, New York, 2010
- BUDELLI E., *Anatomia dei raccordi nell’assetto policentrico*, Torino, 2006
- BURSENS P., “Belgium’s adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation? ”, in *Res Publica*, n. 4/2002
- BUSTOS GISBERT R., *La Constitución red: un estudio doble supraestatalidad y Constitución*, Oñati, 2005

- BUSTOS GISBERT, R., “Las tensiones del Estado Autonómico ante el proceso de reforma estatutaria”, in *Revista Jurídica de Castilla y León. Especial: La reforma de los Estatutos de Autonomía*, 2003.
- CAAMAÑO, F., “Sí, pueden”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79/2007.
- CAAMAÑO, F., “Treinta años...y ni uno más”, *El País*, 05 diciembre 2008.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., “La relación derechos-Estado autonómico en la Sentencia sobre el Estatuto valenciano”, in *REAF*, n. 7/2008.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., *Estatuto y Unión Europea: seminario, Barcelona, 2 de mayo de 2006*, Barcelona, 2006.
- CAFERRA M., *Il Sovrano. Saggio sull'uso quotidiano del potere*, Torino, 2001
- CÁMARA VILLAR, G., “El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, in Carretero Espinosa de los Monteros C., *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las autonomías*, 2004
- CÁMARA VILLAR, G., “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, in *REDC*, n. 1/2004.
- CÁMARA VILLAR, G., “Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana)”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 85/2009.
- CAMERON D., “The structures of intergovernmental relations”, in *International Social Science Journal*, n. 52/2001
- CAMMELLI M., *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007
- CAMMELLI, M., “Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto”, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005.
- CANALS I AMETLLER, D. (coord.), *Entidades locales y fronteras: Instrumentos juridicos de cooperacion transfronteriza*, Barcelona, 2008
- CANITANO, E. “La riforma dello Statuto di Autonomía della Catalogna”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006.
- CANOSA USERA, R., “La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 20/2007.
- CAPOGRASSI G., *Saggio sullo Stato*, Milano, 1959
- CAPORASO J., “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?”, in *Journal of Common Market Studies*, n.1-Vol.34/1996

- CARAVACA BARROSO, I., “Los nuevos espacios emergentes”, in *Estudios Regionales*, n. 50/1998
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002
- CARAVITA DI TORITTO B., Cassetti L., “Il rafforzamento della democrazia regionale nell’Unione europea”, in *federalismi.it*, n. 11/2004
- CARAVITA, B., “Federalismo, federalismi, Stato federale”, in *federalismi.it*, n. 21/2005.
- CARAVITA, B., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004.
- CARBONI, G. G., “Il referéndum sulla legge statutaria della Regione Sardegna: ultimo atto?”, in *federalismi.it*, n. 20/2007.
- CÁRDENAS, F., “Agendas 21 de los Municipios del Eixo Atlántico: una visión de futuro más sostenible”, in *Eixo Atlántico*, n. 10/2006
- CARDONE, A., “Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recenté giurisprudenza “statutaria” della Corte costituzionale”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2005.
- CARETTI, P., “La “sovrانيتá” regionale come illusorio sucedaneo di una “specialitá” perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007”, in *Le Regioni*, n. 1/2008.
- CARETTI, P., “La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione”, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005.
- CARMONA CONTRERAS A.M., “La organizacion territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿nada nuevo bajo el sol?”, in *UNED. Teoria y Realidad Constitucional*, n. 23/2009
- CARRAU J.G., “Nuevos roles de los Parlamentarios autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias”, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 20/2009
- CARRILLO, M., “El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, en el marco de las reformas estatutarias en España”, in *Revista de Derecho de Extremadura*, n. 3/2008.
- CARRILLO, M., “La Constitución más duradera”, *El País*, 06 dicembre 2008.
- CARRILLO, M., “Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 80/2007.
- CARRINO A., *Sovranità e Costituzione nella crisi dello Stato moderno*, Torino, 1998
- CARUSO B., “Costituzione e potere costituente in Carl J. Friedrich”, in *Diritto e Storia*, n. 3/2004

- CASAS I RONDONI M., “La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica”, in *Revista Catalana de Dret Public*, n. 42/2011.
- CASCAJO CASTRO J.L., “Constitución y Derecho Constitucional en la Unión Europea”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15/2004
- CASCAJO CASTRO, J. L., “Sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía: anotaciones de un oyente”, in *Revista Jurídica de Castilla y León. Especial: La reforma de los Estatutos de Autonomía*, 2003.
- CASSESE S., “Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999
- CASSESE S., GUARINO G. (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla Globalizzazione*, Milano, 2000
- CASSESE S., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009
- CASSESE S., *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Bologna, 2008
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Bari, 2002
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, 2003
- CASSESE S., *The Global Polity. Global dimensions of democracy and the rule of law*, Sevilla, 2012.
- CASTELLÁ ANDREU J., “Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión europea”, in *REAF*, n. 6/2008
- CASTELLÁ ANDREU J.M., “La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado Autonómico”, disponible in www.funciva.org, 2010.
- CASTELLÁ ANDREU J.M., “Perspectivas del Estado de las Autonomías o pautas para afrontar la “cuestión territorial” en España”, in www.funciva.org.
- CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Hacia una protección “multinivel” de los derechos en España. El reconocimiento de derechos en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas”, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 120/2007.
- CATALÁ I BAS, A. H., “Sobre la polémica en torno al procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, in *Revista Valenciana d’Estudis Autònomic*, n. 47-48/2005.
- CATALÁ I BAS, A. H.; “La inclusión de una Carta de derechos en los Estatutos de Autonomía”, in *Revista española de la función consultiva*, n. 4/2005.
- CATANIA A., *Manuale di teoria generale del diritto*, Bari, 2000

- CATELANI E., “La reforma de los Estatutos en las Regiones italianas”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 151/2011
- CECCANTI, S., “Spagna. Il peso dello scontro centro-periferie sul voto. La possibile stabilizzazione costituzionale del tipo di stato”, in *federalismi.it*, n. 6/2004.
- CERNY P., “Globalization and Other Stories: The Search of a New Parradigm for International Relations”, in *International Journal*, n.51(4)/1996
- CERRILLO I MARTÍNEZ A., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, 2005
- CERULLI IRELLI V., PINELLI C., *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004
- CERVATI A.A., *Per uno studio comparato del Diritto Costituzionale*, Torino, 2010
- CIENFUEGOS MATEO M., ALBERTÍ ROVIRA E., ORDÓÑEZ SOLÍS D., GÓMEZ PUENTE M., *Estatuto y Unión Europea*, Barcelona, 2006
- COLINO C., LEÓN S., FERRÍN M., *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*, Madrid, 2012
- COLINO CÁMARA C., “Federalismo horizontal en el Estado autonómico. La evolución de los mecanismos de cooperación horizontal en España”, in *Cuadernos Giménez Abad*, n. 2/2011
- COMMISSIONE EUROPEA, *La governance europea: un libro bianco*, Bruxelles, 2001
- CONFORTI, B., *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002.
- COQ HUELVA D., “Epistemología, economía y espacio/territorio: del individualismo al holismo”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 69/2003
- CORCUERA ATIENZA J. (dir.), *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-Nación*, Madrid, 1999
- CORCUERA ATIENZA J., “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, in *Sistema*, n. 118-119/1994
- CORCUERA ATIENZA J., GARCÍA HERRERA M.A. (coords.), *Constitución y economía en España: Gobierno de la economía y Administración*, Oñati, 1988
- CORRETJA M., VINTRÓ J., BERNADÍ X., “Bilateralidad y Multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales, y la Comisión bilateral”, in *Revista d’estudis autonòmics i federals*, n. 12/2011
- CORTÉS MARTÍN J.M., “El Tratado de Lisboa y las regiones”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 86/2009

- COSCULLUELA MONTANER, L., “Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos”, in *Estudios Regionales*, n. 44/1996.
- CRUZ VILLALÓN P., *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid, 2004
- CRUZ VILLALÓN, P., “¿Reserva de Constitución?”, in *REDC*, n. 9/1983.
- CRUZ VILLALÓN, P., “Constitución y reforma”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 115/2001.
- CRUZ VILLALÓN, P., “La cesta de la reforma”, *El País*, 07 ottobre 2004.
- CRUZ VILLALÓN, P., “La Constitución territorial del Estado”, in *Autonomies*, n. 13/1991.
- CRUZ VILLALÓN, P., “La reforma del Estado de las autonomías”, in *REAF*, n. 2/2006.
- CRUZ VILLALÓN, P., *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 2006.
- CHABOD, F., *L’idea di Nazione*, Bari, 1998.
- CHACÓN C., GONZÁLEZ F., “Apuntes sobre Cataluña y España”, *El País*, 26 luglio 2010
- CHALTIEL F., “Droit constitutionnel et Droit communautaire”, in *Revue Française de droit constitutionnel*, n. 68/2006
- CHEVALLIER J., “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?”, in *Revue française d’administration publique*, n. 105-106/2003
- CHEVALLIER J., *L’État post-moderne*, Paris, 2003
- CHUECA GOITIA, F., “España invertebrada, sesenta años después”, in *Cuenta y razón*, n. 11/1983.
- CHUST M. (ed.), *Federalismo y cuestión federal en España*, Jaume, 2004
- D’ADAMO A., FIORANI G., FARINA F. (a cura di), *Autonomia differenziata e regionalismo differenziato: le tendenze in atto a livello nazionale*, Milano, 2010
- D’ANDREA, A., “Federalismi, regionalismi, autonomie”, in *federalismi.it*, n. 21/2007.
- D’ATENA A., “Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea”, in *Le Regioni*, n. 6/1998
- D’ATENA A., *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano, 2005
- D’ATENA, A., “La nuova autonomia statutaria delle regioni”, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2000.

- D'ATENA, A., GROSSI, P., *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello: tra Europa e stati nazionali*, Milano, 2004.
- D'ATENA, A., *L'Italia verso il "federalismo"*, Milano, 2001.
- D'ATENA, A., *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano, 2005.
- D'IGNAZIO G. (a cura di), *Multilevel Constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011
- D'IGNAZIO G., "Integrazione europea e tendenze asimmetriche nel 'neoregionalismo' in Italia", in *astridonline.it*, 2006
- D'IGNAZIO G., GRECO L., "L'evoluzione del ruolo comunitario delle regioni italiane nel processo costituzionale europeo", in *Civitas europa*, n. 13/2004
- D'IGNAZIO, G. (cur.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007.
- DANDOY, R.; SANDRI, G.; "I programmi elettorali dei partiti regionalisti europei: un'analisi comparata", in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 59/2008.
- DANIELE, L., *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2004.
- DAVIS S.R., *The federal principle: a journey through time in quest of a meaning*, Berkley, 1978
- DE BLAS GUERRERO, "La reforma de los Estatutos", *El País*, 21 maggio 2004.
- DE BLAS GUERRERO, A., *Sobre el nacionalismo español*, Madrid, 1989.
- DE CARRERAS SERRA F., "El estatuto catalán como antimodelo", in www.kiliedro.com.
- DE CARRERAS SERRA, F., "El dilema del Estado de las autonomías. ¿Cierre del modelo o apertura indefinida?", in *Claves de la Razón Práctica*, n. 188/2008.
- DE CARRERAS SERRA, F., "El nuevo Estatuto frente a la Constitución", in *Claves de la Razón Práctica*, n. 158/2005.
- DE CARRERAS SERRA, F., "Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña", in *UNED. Teoría y Realidad constitucional*, n. 16/2005.
- DE FARAMIÑÁN GILBERT, J. M., "El Tratado de Lisboa (Un juego de espejos rotos)", in *Revista electrónica de estudios internacionales*, n. 17/2009.
- DE FIORES C., "Remettre les Régions a leur place". Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?", in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013
- DE FIORES, C., *Nazione e Costituzione*, Torino, 2005.

- DE GIORGI M., “La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2011
- DE LA FUENTE, A., “Reflexiones sobre el proyecto de Estatuto catalán”, *El País*, 05 octubre 2005.
- DE LA FUENTE, A., GUNDÍN, M., “La financiación Autonómica en los Nuevos Estatutos Regionales”, in *Hacienda pública española*, n. 182/2007.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI T., “El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 90/2010
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 72/2004.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “El derecho de residencia como derecho a tener derechos en los sistemas políticos compuestos”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 87/2009.
- DE MARCOS A., “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, in *Documentación Administrativa*, n. 240/1994
- DE MIGUEL BÁRCENA, J., “La hora del autonomismo competitivo en el marco de la globalización y el proceso de integración europea”, in García F. y Albertí E. (coords.), *Treinta años de Constitución*, Valencia, 2010
- DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001
- DE SOUSA SANTOS B., “Stato e diritto nella transizione post-moderna. Per un nuovo senso comune giuridico”, in *Sociologia del diritto*, n. 31/1990
- DE VEGA, P., “Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 100/1998.
- DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1985.
- DE VERGOTTINI G., “La Constitución económica italiana: Pasado y actualidad”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012
- DEL ARCO, S.; GAREA, F., “Benach defiende un despliegue “frenético” del Estatuto para protegerlo”, *El País*, 25 agosto 2009.

- DEL CABO A., PISARELLO G. (eds.), *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía*, Alicante, 2000
- DELGADO CABEZA M., “Economía, territorio y desigualdades regionales”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 75/2006
- DELLA CANANEA G., “Is European Constitutionalism really “multilevel”? ”, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n. 70/2010
- DI PORTO F., *La disciplina delle reti nel diritto dell’economia*, Padova, 2008
- DICKMAN, R., “Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli Statuti ordinari”, in *federalismi.it*, n. 3/2005.
- DICKMANN R., “Le regola della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione”, in *federalismi.it*, n. 4/2012
- DICKMANN R., “Unione politica europea e spesa sociale nazionale”, in *federalismi.it*, n. 15/2012
- DIEZ J.I., GUTIÉRREZ R., “La transformación de la políticas de desarrollo económico: de la planificación del Estado Nacional a la gestión de iniciativas locales”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 83/2008
- DÍEZ, A., “Aprobada la nueva financiación con la abstención forzosa de las comunidades del PP”, *El País*, 15 luglio 2009.
- DÍEZ-PICAZO, L. M., “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 78/2006.
- DÍEZ-PICAZO, L. M., “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 81/2006.
- DIÉZ-PICAZO, L.M., “El Estatuto de Cataluña y la ‘West Lothian question’”, *El País*, 18 novembre 2005.
- DINIZ, F., “O papel dos agentes económicos de 30 pequenas e médias cidades da União Europeia no desenvolvimento sustentável”, in *Eixo Atlántico*, n. 10/2006
- DOMINGO R., SANTIVÁÑEZ M., CAICEDO A. (coord.), *Hacia un derecho global. Reflexiones en torno al Derecho y a la Globalización*, Navarra, 2006
- DUQUE VILLANUEVA J.C., “Las Conferencias Sectoriales”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79/2007
- DURÁ A., X. OLIVERAS, *A typology of agents and subjects of regional cooperation: the experience of the Mediterranean Arch*, Barcelona, 2009

- DURÁ GUIMERÁ A., X. OLIVERAS GONZÁLEZ, *Cooperación territorial y articulación del Arco Mediterráneo*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013 in *Papeles de Geografía*, n. 51-52/2010
- DYE T.R., *American Federalism. Competition Among Governments*, Lexington, 1990
- E. CECCHERINI, “La collaborazione fra Stato ed Enti Territoriali negli stati composti dell’Unione europea”, in *Cuestiones Constitucionales*, n. 18/2008
- ELAZAR D., “Opening the third Century of American Federalism: Issues and Prospects”, in *The Annals of the American Accademy of Political and Social Sciences*, n.509/1990
- ELAZAR D., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987
- ELIAS, C., “Grandes líneas de las reformas estatutarias. ¿Hacia un Estado autonómico cooperativo?”, in www.uned.es, 2007
- ELORZA, A., “La España coral”, *El País*, 28 settembre 2004.
- ENGEL C., *Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und inegrationspolitische Rollensuche*, Bonn, 1993
- ENGL, A., “Future Perspectives on Territorial Cooperation in Europe”, in www.eurac.edu/edap.
- ENGL, A., “Territorial Cooperation in Europe: Coordinated strategy or lost in confusion? ”, in www.europeanchallenge.eu.
- ERBESSEN A., “Horizontal Federalism”, in www.ssm.com, 2008
- ERIKSEN E.O., FOSSUM J.E., “The European and Post-national Integration”, in *ARENA Working Papers*, n. 9/1999
- ESCRIBANO, F., “La reforma de la financiación económica en el marco de los nuevos Estatutos”, in *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 62/2006.
- EXPÓSITO, E., “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de autonomía”, in *REAF*, n. 5/2007.
- F. PÉREZ GARCÍA (dir.), *El desarrollo del Arco Mediterráneo Español. Trayectoria y perspectivas*, 2009
- FALCON G., “La Crisi e l’ordinamento costituzionale”, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012
- FALCON, G., “Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte”, in *Le Regioni*, n. 1/2005.
- FAUSTER GARCÍA B., MARTÍNEZ MORA C., “Internacionalización de la economía alicantina”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 68/2003

- FEATHERSTONE K., RADAELLI C. (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford, 2003
- FERNÁNDEZ ALLES J.J., “Bases para una teoría constitucional española sobre relaciones intergubernamentales”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 72/2004
- FERNÁNDEZ ALLES J.J., “Las Relaciones Intergubernamentales en el nuevo Estatuto de autonomía de Andalucía”, in *Revista de Derecho Político*, n. 70/2007
- FERNÁNDEZ MANJÓN D., *La colaboración en el Estado compuesto asimétrico*, Oñati, 2001
- FERNÁNDEZ SOLA N., “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Aragón”, in *BOA*, n. 47/2007
- FERRAIUOLO, G., “Italia e Spagna: autonomie statutarie a confronto”, in *federalismi.it*, n. 25/2006.
- FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno*, Bari, 1997
- FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000
- FERRARI G.F., “Regionalismo y Descentralización del poder: una perspectiva comparada”, in *AFDUDC*, n.10/2006
- FERRARO L., “La crisi finanziaria e lo Stato Autonómico spagnolo”, in *Rivista AIC*, n. 2/2012
- FERRERES COMELLA, V., BIGLINO CAMPOS, P., CARRILLO, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Madrid, 2006.
- FIORES GIMÉNEZ F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, 1998
- FONT I LLOVET T., “Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?”, in *Anuario del Gobierno Local*, 2011
- FONT, J., “Cataluña ¿en casa ajena?: confesiones desde el federalismo catalán”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 176/2007.
- FOSSAS, E., “La inclusión de la dominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución: el jurista persa satisface (parcialmente) su curiosidad”, in *federalismi.it*, n. 19/2005.
- FOX C.J., MILLER H.T., *Postmodern Public Administration*, London, 1998
- FRAGOLA M., *Temi di Diritto dell’Unione europea*, Milano, 2008
- FREIXES SANJUÁN, T., “Derechos fundamentales en la Unión Europea. Evolución y prospectiva: la construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales”, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 4/2005.

- FRIEDRICKSON H.G., SMITH K.B., *The public Administration Theory Primer*, Boulder, 2003
- FRIEDRICH C., *El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política*, Madrid, 1986
- FRIEDRICH C., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968
- FROMAGE D., “The role of the national and regional parliaments in the policy formulation and decision making process in european affairs”, in *Cuadernos Jiménez Abad*, n. 2/2011
- FROSINI T.E., “Elogio della Sovranità”, in *federalismi.it*, n. 12/2013
- FROSINI, T.E., “Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un “puzle” costituzionale”, in *federalismi.it*, n. 8/2005.
- FUSI, J. P., *España. La evolución de la identidad nacional*, Madrid, 2000.
- GAGNON, G., *Más allá de la nación unificadora: alegado a favor del federalismo multinacional*, Madrid, 2009.
- GALÁN GALÁN A., “Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013
- GALLEGO BONO J.R., “La articulación local-global de sistemas territoriales de producción y de innovación”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 84/2009
- GALLEGO, R.; SUBIRATS, J., “Veinte años de autonomías, ¿para qué?”, *El País*, 19 giugno 2003.
- GAMBALE, P.; CODUTI, D.; “La riforma delle Comunità autonome e le riforme del regionalismo italiano”, in *Amministrazione in cammino*, 2007.
- GAMBINO, S. (coord.), *Diritto Regionale*, Milano, 2009.
- GAMBINO, S. (coord.), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998.
- GAMBINO, S. (cur.), *Costituzione Italiana e Diritto Comunitario*, Milano, 2002.
- GAMBINO, S. (cur.), *Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Milano, 2003.
- GAMBINO, S. (cur.), *Regionalismi e Statuti*, Milano, 2008.
- GAMBINO, S. (cur.), *Regionalismo, Federalismo, Devolution*, Milano, 2003.
- GAMBINO, S. (cur.), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006.
- GAMBINO, S., “Derechos fundamentales y formas de Estado: reflexiones comparadas sobre el constitucionalismo y los derechos sociales en los albores del siglo XXI”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 17/2002.
- GAMBINO, S., “I diritti fondamentali dell'Unione Europea fra ‘Trattati’ (di Lisbona) e Costituzione”, in *federalismi.it*, n. 1/2010.

- GAMBINO, S., D'IGNAZIO, G., *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Giuffré, Milano, 2007.
- GAMBINO, S., *Diritto Costituzionale comparato ed europeo. Lezioni*, Milano, 2004.
- GARCÍA CANALES, M., “La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo”, in *REDC*, n. 23/1988.
- GARCÍA DE CORTÁZAR RUIZ DE AGUIRRE, F., *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E., “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”, in *Revista de administración pública*, n. 100-102/1983.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E., “La Constitución y las autonomías territoriales”, in *REDC*, n. 25/1989.
- GARCÍA DE LA CRUZ F., *La política regional comunitaria a Catalunya 1986-2006*, Barcelona, 2008
- GARCÍA ESCRIBANO, J. J., “Federalismo: el caso español”, in *Daimon. Revista de filosofía*, n. 27/2002.
- GARCÍA F. Y ALBERTÍ E. (coords.), *Treinta años de Constitución*, Valencia, 2010
- GARCÍA FERNÁNDEZ J., “Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la Constitución”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30/2012
- GARCÍA FONTANET, A., “El Estatuto y el Tribunal Constitucional”, *El País*, 31 julio 2007.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, L.; VÁQUEZ DOCAMPO, R.; *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Régimen local*, Madrid, 1992.
- GARCÍA HERRERA, M., VIDÁL BELTRÁN, J.M., SEVILLA SEGURA, J. (coords.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid, 2005.
- GARCÍA MORALES M.J., “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico”, in *REDC*, n. 86/2009.
- GARCÍA MORALES M.J., “La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico”, in *Revista de Estudios Autonómicos*, n. 1/2002.

- GARCÍA MORALES M.J., “Las relaciones de colaboración en el Estado autonómico a los treinta años de Constitución”, in F.J. García Roca (coord.), *Treinta años de Constitución*, Madrid, 2010.
- GARCÍA MORALES M.J., “Los Convenios entre Cataluña y otras Comunidades Autónomas: régimen jurídico y realidad en las relaciones de colaboración de la Generalidad con otras Comunidades”, in *Autonomies*, n. 17/1993
- GARCÍA MORALES M.J., “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las Relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿Una nueva etapa?”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 19/2009
- GARCÍA MORALES M.J., MONTILLA MARTOS J.A., ARBÓS MARÍN X., *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Madrid, 2006
- GARCÍA MORALES, M.J., “Las relaciones de colaboración en los Estatutos de autonomía”, num. Straordinario di *Revista Juridica de Castilla y León*, n. 19/2009
- GARCÍA MORALES, M.J., “Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales”, in *Activitat Parlamentaria*, n. 15/2008
- GARCÍA PELAYO, M., “Estado legal y Estado constitucional de Derecho. El Tribunal Constitucional español”, in *ILANUD*, n. 23-24/1988.
- GARCÍA PÉREZ R. (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, 2009
- GARCÍA VELASCO M.M., “La contribución de los sectores productivos a la convergencia regional en España”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 65/2003
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012
- GARDINI G., “Centralismo o secesione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013
- GAREA F., “Relativismo autonómico”, *El País*, 2 novembre 2011
- GAREA, F., “Cataluña marca el nuevo curso político”, *El País*, 24 agosto 2009.
- GARRIDO MAYAL V. (coord.), *La solidaridad en el Estado Autonómico*, Valencia, 2012
- GARRIGA, J., “Montilla insta a Zapatero a cumplir el Estatuto al margen del Constitucional”, *El País*, 26 agosto 2008.
- GELLNER, E., *Nazioni e nazionalismo*, Roma, 1997.

- GHERA, F., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana en el Derecho comunitario*, Padova, 2003.
- GIDDENS A., *Le conseguenze della modernità*, Bologna, 1994
- GIL CALVO, E., “Aviso”, *El País*, 26 giugno 2006.
- GIL CALVO, E., “Consensos”, *El País*, 14 novembre 2005.
- GIL CALVO, E., “La deriva autonómica”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 172/2007.
- GILBERT, M., *Storia politica dell’integrazione europea*, Bari, 2005.
- GIL-RUIZ, C., IGLESIAS QUINTANA, J., “El gasto público en España en un contexto descentralizado”, in *Presupuesto y Gasto Público*, n. 47/2007
- GIRAUDI, G. (cur.), *Crisi politica e riforme costituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.
- GIRÓN REGUERA, E., “Esperienza e prospettive del regionalismo in Spagna”, in www.crdc.unige.it.
- GOMÁ R., SUBIRATS J., *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Madrid, 1998
- GOMES CANOTILHO J.J., *Teoría de la Constitución*, Madrid, 2004.
- GÓMEZ CORONA, E., “La estructura territorial del poder en la Constitución española. Repertorio bibliográfico”, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 24/2009
- GÓMEZ R., VERGE T., “Jugando con las reglas. El desarrollo del Faccionalismo en contextos multinivel y sus efectos sobre la organización de los partidos”, IX Congreso AECPA, settembre 2009
- GÓMEZ REINO CACHAFEIRO, M., “El nacionalismo minoritario, de la marginalidad al gobierno: la trayectoria del Bloque Nacionalista Gallego (1982-2007)”, in *Revista de sociología*, n. 92/2009.
- GONZALES BEILFUSS, M., “Delimitación de competencias entre el Tribunal Constitucional y el legislador ordinario en el restablecimiento de la igualdad en la ley”, in *REDC*, n. 42/1994.
- GONZÁLES CASANOVA, J. A., “De la paz de Euskadi al Estado federal”, *El País*, 25 maggio 2005.
- GONZÁLES ENCINAR, J. J., “El Estado federal asimétrico”, in *Anuario jurídico de La Rioja*, n. 1/1995.
- GONZÁLES ENCINAR, J. J., *El Estado Unitario-Federal*, Madrid, 1985.
- GONZÁLES NAVARRO, F., *España, nación de naciones. El moderno federalismo*, Pamplona, 1993.

- GONZÁLEZ AYALA, M.D., “Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: La diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma”, in *InDret*, n. 1/2009
- GONZÁLEZ MORENO, M., GONZÁLEZ GÓMEZ, F., “Comercio exterior de servicios: nuevos horizontes para la economía andaluza”, in *Boletín económico de Andalucía*, n. 20/2005
- GONZÁLEZ PÉREZ J., GONZÁLEZ NAVARRO F. (eds.), *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, 2007
- GORDILLO PÉREZ L.I., “Repertorio bibliográfico sobre la reforma constitucional”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012
- GRASLAND L., “L’arc méditerranéen entre une détermination «contextuelle» et un projet territorial multiple”, in *Méditerranée*, n.79/1994.
- GRECIET GARCÍA, E., “Las relaciones intergubernamentales en España. La descentralización territorial en España. Anexo de normas”, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 18/2008
- GROPPI T., “Bottom-up globalization? Il ricorso a precedenti stranieri da parte delle Corti Costituzionali”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2011
- GROPPI, T., “I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte Costituzionale”, in *Diritto & Giustizia*, n. 47/2004.
- GROPPI, T., “Sistemi di giustizia costituzionale in Europa”, in *appinter.csm.it*, 2003.
- GROPPI, T., *Canada*, Bologna, 2006.
- GUARINO G., *Eurosistema: analisi e prospettive*, Milano, 2006
- GUILLEM CARRAU J., “Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias”, in *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 20/2009
- GUTIÉRREZ CALVO, V., “Que no sea una bomba retardada”, *El País*, 06 diciembre 2009.
- GUTIÉRREZ VICÉN, C., “La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades autónomas: la aparición de nuevos problemas”, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 9/2000
- HÄBERLE P., “¿Tienen España y Europa una Constitución?”, in *ReDCE*, n. 12/2009

- HÄBERLE P., “El Estado Constitucional europeo”, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 11/2009.
- HÄBERLE P., *Pluralismo y Constitución. Estudios de Teoría Constitucional de la Sociedad Abierta*, Madrid, 2002
- HÄBERLE P., *Retos actuales del Estado Constitucional*, Oñati, 1996
- HABERMAS J., *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 2002
- HALL N.D., “Towards a new Horizontal Federalism: Interstate water management in the Great Lakes Region”, in *University of Colorado Law Review*, n. 77/2006
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J.; *The Federalist*, New York, 1978.
- HARDT M., NEGRI A., *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, 2002
- HARGUINDÉGUY J.B., RODRIGUEZ P., “Gobernanza multi-nivel y política regional europea. La implementación de INTERREG III-A España-Francia”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 88/2010.
- HARGUINDÉGUY, J.B., “Erorregión y pragmatismo: el Fondo Común Euskadi-Aquitania”, in *Institut Universitari d’Estudis Europeus (WPOL)*, n. 14/2006.
- HÉRITIER A., “The accomodation of diversity in European policy-making and its outcomes: regulatory policy as a parchwork”, in *Journal of European Integration*, 1996
- HERNÁNDEZ BRAVO, J., “El sistema de partidos en el Estado de las Autonomías”, in *Política y Sociedad*, n. 3/1989.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE A., *El funcionamiento del Estado Autonomico*, Madrid, 1999
- HERRERO ALCALDE, A.; DÍAZ DE SARRALDE, S.; ANTIQUIERA, M.; TRÁNCHEZ MARTÍN, J., “La reforma de la financiación autonómica: reflexiones y escenarios”, in *ICE. Política Económica en España*, n. 837/2007.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑON, M., “El debate sobre el federalismo en España”, in *Revista Valenciana d’Estudis Autonomics*, n. 39-40/2003.
- HERRERO Y RODRIGUEZ DE MIÑON, M., “La elaboración de la Constitución”, in *Cuenta y razón*, n. 41/1988.
- HESSE K., *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1983
- HESSE, K., “El Estado federal unitario”, in *RDCE*, n. 6/2006
- HOFMAN, R., BIFULCO, R., ORTEGA ÁLVAREZ, L., CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., NIEVA FENOLL, J., *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Barcelona, 2007.

- HUICI SANCHO L. (coord.), *La Unión por el Mediterráneo: Retos de la cooperación institucionalizada en la Región*, Madrid, 2011
- INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO, *Informe Comunidades Autónomas 2011*, Barcelona, 2012
- JACHTENFUCHS M., “The Governance Approach to European Integration”, in *Journal of Common Market Studies*, n. 2/1996
- JAUREGUI BERECIARTU, G., “La cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra”, in *Revista Internacional de Estudios Vasco*, n. 49/2004
- JÁUREGUI, G., “La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 47(III)/1997.
- JÁUREGUI, R., “Precisiones al debate autonómico”, *El País*, 28 settembre 2004.
- JAYASURIYA K., “Globalization, Law, and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance”, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, n.2/1999
- JEFFERY C. (ed.), *Recasting German Federalism: the Legacy of Unification*, London, 1999
- JEFFERY C., “Escocia, nacionalismo y unidad: ¿Se estab acercando cada vez mas las posiciones/intereses?”, in *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*, n. 1/2011
- JEMENA QUESADA L., “La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30/2012
- JEMOLO A.C., *La crisi dello Stato moderno*, Bari, 1954
- JESSOP B., “The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?”, in *Economy and Society*, n.3/1995
- JIMENEZ CAMPO, J., “¿Qué es lo básico?. Legislación compartida en el Estado Autonómico”, in *REDC*, n. 27/1989.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ A., “Reflexiones sobre la cooperación: normativa general y sectorial”, in *Revista de Estudios Autonómicos*, n.1/2002
- JOSE J., “Concepts, Damned Concepts and Governance”, in <http://www.newcastle.edu.au>, 2009
- JULIÁ, S., “Cambiar de discurso”, *El País*, 26 febraio 2006.
- KEATING M., “Gobernar las ciudades-región: política, economía y desarrollo”, in *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, n. 58/2005

- KEATING M., “La integración europea y la cuestión de las nacionalidades”, in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 16/2007
- KEATING M., “Rethinking Sovereignty. Independence-lite, Devolutio-max and National accomodation”, in *Revista d’Estudis Autònemics I Federals*, n. 16/2012
- KELSEN H., *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* (1920), Milano, 1989
- KELLY K., *Out of control: the rise of neobiological civilization*, Menlo Park, 1995
- KEMMERZELL J., “Patterns of constitutional reform concerning federal structures”, in *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*, n. 1/2011
- KENYON D.A., KINKAID J., (eds.), *Competititon among States and Local Government. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, 1991
- KICKERT W.J.M., KLIJN E.H., KOPPENJAN J.F.M., *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London, 1997
- KIRCHOF P., “La constitucionalización de la deuda soberana. Un diálogo con Antonio López Pina”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012
- KÖLLING M., ”Changing federal constitutions – Lessons from international comparison”, in *Cuadernos Jiménez Abad*, n. 1/2011
- KÖLLING M., STAVRIDIS S., FERNÁNDEZ SOLA N., (eds.), “Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel”, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 33/2009
- KOTZUR, M., “Federalismo, regionalismo y descentralización local como principios estructurales del espacio constitucional europeo”, in *REDC*, n. 1/2004.
- LA PERGOLA, A., “Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias”,
- LA PERGOLA, A., “El “empirismo” en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Carl Friedrich”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 188/1973.
- LA PERGOLA, A., *Tecniche costituzionali e problema delle autonomie «garantite»*, Padova, 1987.
- LADI S., “Globalization and Europeanization: Analysing change”, Paper presentato nella *57ª Political Studies Association Annual Conference*, Bath, 2007
- LASALLE F., *¿Qué es una Constitución?*, Madrid, 1989
- LAUDER K.H.,”Towards a Legal theory of Supranationality. The viability of the Network Concept”, in *European Law Journal*, n. 1/1997

- LÁZARO, J. M, “El fallo del Constitucional sobre el Estatuto catalán fijará como única nación a España”, *El País*, 03 gennaio 2010.
- LÁZARO, J. M., “El término “nación” se cae del Estatuto”, *El País*, 22 novembre 2009.
- LE GALÉS P., LEQUESNE C., *Le paradoxe des Régions en Europe*, Paris, 1997
- LEÓN, S., “El bumerán de la financiación autonómica”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 192/2009.
- LÉPINE F., “A journey through the History of Federalism. Is Multilevel Governance a Form of Federalism?”, in *L’Europe en formation*, n. 363/2012
- LETAMENDIA F., AHEDO I., ZELAIA M., *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Oñati, 2008
- LETAMENDÍA, F., “Cooperación transfronteriza europea: regulación, historia y trabajo”, in *Documents d’anàlisi geogràfica*, n. 1/2010
- LEVITT T., “The Globalization of markets”, in *Harvard Business Review*, 1985
- LIJPHART A., “Constitutional Design for Divided Societies”, in *Journal of Democracy*, n. 2/2004
- LINZ, J. J., “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 1/1999.
- LÓPEZ AGUILAR J.F., “De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012
- LÓPEZ AGUILAR J.F., “Hechos Diferenciales y federalismo competitivo”, in *Revista de Derecho Político*, n. 48-49/2000
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., “El debate sobre el futuro del Estado de las autonomías: reflexiones a propósito de las declaraciones de Barcelona, Gasteiz, Santiago y Mérida”, in *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 3/1999.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., “Estado autonómico y nuevos nacionalismos”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 65/1996.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Lo Stato Autonómico spagnolo*, Padova, 1999.
- LÓPEZ ARANGUREN E., *El federalismo Americano: Las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid, 1987
- LÓPEZ GUERRA, L., “El futuro del Estado de las Autonomías”, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 32/2007.
- LÓPEZ GUERRA, L., “Modelo abierto y hecho diferencial”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 47(III)/1997.

- LÓPEZ LABORDA J., “Beneficios y costes del Estado Autonómico”, in *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*, n. 1/2011
- LÓPEZ NIETO L. (coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Madrid, 2006
- LÓPEZ RAMÓN, F., “Régimen jurídico de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales”, in *Informe Comunidades Autónomas*, 1997
- LÓPEZ-ARANGUREN, E., “Modelos de relaciones entre poderes”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 104/1999
- LOPEZ-ARANGUREN, E., *La conciencia regional en el proceso autonómico español*, Madrid, 1983,
- LOPRIENO, D., “Origini e conseguenze del *Renvoi* relativo alla secessione del Québec”, in *Amministrare*, n. 1-2/2002.
- LUCARELLI, A., “Statuti regionali e nuovi diritti”, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.
- LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, Madrid, 1983.
- LLERA RAMO, F., “Euskadi 2009. Las elecciones del cambio”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 191/2009.
- LLOPIS GOIG R., VIDAL GONZÁLEZ M., “Redes territoriales, identidad y cooperación en la Comunidad Valenciana”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 79/2006.
- MacKORMICK N., *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwelth» europeo*, Bologna, 2003
- MADISON J., HAMILTON A., JAY J., *El federalista*, Madrid, 1994
- MADUREIRA, H., “Na procura de formas urbanas sustentáveis: a necessidade de contextualização geográfica”, in *Eixo Atlântico*, n. 10/2006
- MAESTRO BUELGA, G., “Constitución económica y derechos sociales en la Unión Europea”, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 7/2000.
- MAÍZ, R., “Federalismo plurinacional: una teoría política normativa”, in *REAF*, n. 3/2006.
- MAÍZ, R., “Nación de naciones y federalismo”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 157/2005.
- MAIZ, R., REQUEJO, F., *Democracia, nacionalismo y multiculturalismo*, Barcelona, 2006.
- MALDONADO GAGO, J., “España, una nación de naciones”, in *Política y Sociedad*, n. 20/1995.

- MALVAR, A., “Café para todos, chocolate para algunos”, *El Mundo*, 29 gennaio 2006.
- MANZIN, S., “La Catalogna chiede piú soldi (ma non solo)”, in *federalismi.it*, n. 18/2005.
- MARAGALL, E., “Construir Cataluña”, *El País*, 25 agosto 2009.
- MARAGALL, P., “Convencer o conllevarse, federalismo o nacionalismo”, *El País*, 28 agosto 2005.
- MARIAS, J., “Nación y “nacionalidades””, *El País*, 15 gennaio 1978.
- MARIN B., MAYNTZ R. (eds.), *Policy network: emprirical evidence and theoretical considerations*, Francoforte, 1991
- MARSH D., *Comparing Policy Networks*, Buckingham, 1998
- MARTÍN HUERA P., *Los convenios inter-administrativos*, Madrid, 2000
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”, in *Revista Jurídica de Castilla y León. Especial: La reforma de los Estatutos de Autonomía*, 2003.
- MARTINICO, G., “I Québécois come Nazione. Una mozione della House of Commons canadese riconosce i Québécois come Nazione all’interno del Canadá unito”, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2007.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Derechos humanos y estatutos de autonomía”, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n. 3/2006.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1989.
- MATIA PORTILLA J., “¿Un Estatuto paraconstitucional? Consenso, Nación histórica y declaración de Derechos”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 17/2009
- MATIA PORTILLA, F.J., “La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado”, in *Revista Juridica de Castilla y León*, n. 23/2011.
- MAYNTS R., “New challenge sto governance theory”, in *European University Institute. The Robert Schuman Centre, Florence – Jean Monnet Chair Papers*, n.50/1998
- MAZZARELLA M., “Towards a comparativeframework for intergovernemental relations: gleaning from two experiences”, in *STALS Research Paper*, n. 9/2009
- MEDEIROS, E., “(Re)Defining the Euroregion conctept”, in *European Planning Studies*, n. 1/2011

- MEDINA GUERRERO M., “CCAA y crisis económica: La eficiencia económica y política del Estado Autonómico en el actual contexto de crisis”, in *Cuadernos Jiménez Abad*, n. 1/2011
- MEDINA GUERRERO M., “El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013
- MEDINA GUERRERO, M., “Financiación autonómica y control de constitucionalidad (algunas reflexiones sobre la STC 13/2007)”, in *REAF*, n. 6/2008.
- MEILÁN J.L., “Nacionalismos y cuestión autonómica”, *La Voz de Galicia*, 7 diciembre 2011
- MENÉNDEZ REXACH A., “La Cooperación ¿un concepto jurídico?”, in *Documentación Administrativa*, n. 240/1997
- MILLARES CANTERO, A., “El federalismo español a la muerte de Pi y Maragall (1901-1904)”, in *Vegueta: Anuario de la Facultad de Geografía e Historia*, n. 2/1995-1996.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Las Conferencias sectoriales. Las Comusiones bilaterales de cooperación. Informe anual 2002*, Madrid, 2003
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante el año 2012*, Madrid, 2013
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2010*, Madrid, 2011
- MIRETE NAVARRO, J. L., “Federalismo y regionalismo”, in *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia*, n. 10/1987-1990.
- MISSÉ, A., “El polémico camino del reparto del dinero”, *El País*, 02 maggio 2005.
- MODUGNO F., NOCILLA D., “Crisi della legge e sistema delle fonti”, in *Dir.soc.*, n. 3/1989
- MODUGNO F., *Trasformazione della funzione legislativa*, Milano, 2000
- MONALDO SIMAN, B., “Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo”, in *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, n. 75/1992.
- MONTILLA MARTOS J.A., “Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 151/2011
- MONTILLA MARTOS, J.A., “Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña”, in *REAF*, n. 1/2005
- MONTILLA, J., “Defensa y elogio de la Constitución”, *El País*, 06 diciembre 2009.

- MORATA F., “Come migliorare la *governance* democratica europea con le Regioni”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2004
- MORATA F., “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, relazione presentata al *VII Congreso Internacional del CLAD, sulla Riforma dello Stato e dell’Amministrazione Pubblica*, Lisbona, 8-11 ottobre 2002
- MORATA F., “La Europeización del Estado Autonómico”, in MORATA F., MATEO GONZÁLEZ G., *España en Europa, Europa en España*, Madrid, 2007
- MORATA F., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, 2004
- MORATA F., LACHAPPELLE G., PAQUIN S., *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona, 2003
- MORATA, F. (dir.), *Una estrategia de desarrollo sostenible para la Euroregión Pirineos-Mediterráneo: orientaciones básicas*, Barcelona, 2008
- MORATA, F., COTS, F., “Una estrategia de desarrollo sostenible para la Euroregión Pirineos-Mediterráneo”, in *Eixo Atlántico*, n. 10/2006
- MORENO, L., “La federalización de la España plural”, in *REAF*, n. 8/2009.
- MORENO, L., *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid, 1997.
- MUÑOS MACHADO, S., “Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos”, in *Revista de Administración Pública*, n. 128/1992.
- MUÑOZ MACHADO S. (dir.), *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Barcelona, 2012
- MUÑOZ MACHADO S., *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Madrid, 2013
- NAGEL K.J., “L’intervento delle Regioni nella politica europea. Un’analisi comparata”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2004
- NAPOLITANO G., “L’incerto futuro della nuova *governance* europea”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012
- NATERA A., “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, in *Documentos de trabajo “Política y Gestión”*, n. 2/2004.
- NAVARRO YÁNEZ C., HUETE M.A., “El análisis de la lógica del desarrollo territorial a través de sus procesos de planificación estratégica. Propuesta metodológica y aplicación en Andalucía”, en *Revista de Estudios Regionales*, n. 89/2010

- NEBRIERA, M., “Las zapatillas rojas. (A propósito de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña)”, in *Cuadernos de pensamiento político FAES*, n. 7/2005.
- NOFERINI, A., “Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad”, in *Anuario de la cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*, 2010
- NOGUER M., “Zapatero autoriza a la Generalitat a endeudarse para enjugar su déficit”, *El País*, 7 febbraio 2011
- NOGUER, M., “Cataluña presiona en defensa del Estatuto”, *El País*, 27 novembre 2009.
- NOGUER, M., “CiU llama a los catalanes a rebelarse si el Constitucional recorta el Estatuto”, *El País*, 14 novembre 2009.
- NOGUER, M., PIÑOL, A., “Montilla y CiU preparan sus planes de acción contra un recorte del Estatuto”, *El País*, 24 novembre 2009.
- NOGUER, M.; DIÉZ, A., “Montilla pide que no se “expulse” a Cataluña de la Constitución”, *El País*, 01 dicembre 2009.
- NOGUER, M.; PIÑOL, A., “Una consulta soberanista evidenciaría que Cataluña quiere ser española”, *El País*, 29 novembre 2009.
- NÚÑEZ FEIJÓO A., “De la micropolítica a la macropolítica”, *El País*, 1 novembre 2011
- OHMAE K., *Il prossimo scenario globale. Sfide e opportunità di un mondo senza confini*, Milano, 2005
- OHMAE K., *La fine dello Stato-Nazione: l'emergere delle economie regionali*, Milano, 1996
- OLIVETTI, M., “Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie”, in www.forumcostituzionale.it, 2004.
- OLSON, M., *La lógica dell'azione collettiva: i beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Milano, 1983.
- ONIDA, V., “L'avvenire dell'Europa” e il difficile compito della Convenzione”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2002.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., *La reforma del Estado autonómico*, Madrid, 2005.
- ORTEGA Y GASSET, J., *España invertibrada: bosquejo de algunos pensamientos históricos*, Madrid, 1981.
- OSBORNE D., GAEBLER T., *Reinventing Government*, Plume, 1992.
- PACE, A., “A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea? Appunti preliminari”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2001.

- PACE, A., *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997.
- PARÍS DOMÈNECH N., “Las relaciones institucionales de la Generalitat en la Sentencia sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña”, in *Revista Catalana de Dret Public, Especial Sentencia sobre el Estatuto*, 2010
- PASSANITI, G., “Il Quebec è una “Nazione”: un passo verso la “riconciliazione” o la secessione?”, in *federalismi.it*, n. 2/2007.
- PASTORI, G., “Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali”, in *Le Regioni*, n. 3/2005.
- PAU I VALL, F. (coord.), *El futuro del Estado Autonómico. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento*, Pamplona, 2001.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *La Constitución 25 años después*, Principado de Asturias, 2005.
- PEDATTA, M., “La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo (sentt. nn. 372, 378 e 379/04)”, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.
- PÉREZ CALVO, “El plan Ibarretxe y su grave déficit democrático de partida”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 126/2004.
- PÉREZ DÍAZ, V. M., “Gobernabilidad y mesogobiernos: Autonomías regionales y neocorporatismo en España”, in *Papeles de economía española*, n. 21/1984.
- PÉREZ PÉREZ, G., “La problemática de los derechos sociales en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, in *Cuestiones Constitucionales*, n. 18/2008.
- PÉREZ ROYO J., “Referéndum permanente”, *El País*, 13 luglio 2013
- PÉREZ ROYO, J., “¿A qué tanto miedo a la descentralización?”, *El País*, 11 marzo 2006.
- PÉREZ ROYO, J., “Déficit constitucional”, *El País*, 14 novembre 2009.
- PÉREZ ROYO, J., “El hecho diferencial”, *El País*, 17 giugno 2006.
- PÉREZ ROYO, J., “El precedente Montenegro”, *El País*, 08 giugno 2006.
- PÉREZ ROYO, J., “Hablando en prosa sin saberlo: reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución española de 1978”, in *Revista de Derecho Político*, n. 54/2002.
- PÉREZ ROYO, J., “Hay que encontrar una salida”, *El País*, 13 ottobre 2007.
- PÉREZ ROYO, J., “Por qué no”, *El País*, 05 maggio 2007.

- PÉREZ ROYO, J., “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 49/1986.
- PÉREZ ROYO, J., “Sí es un problema de dignidad”, *El País*, 12 diciembre 2009.
- PEREZ ROYO, J., “Un poco de memoria”, *El País*, 18 noviembre 2009.
- PÉREZ TREMPES, P., CABELLOS, M. A., ROIG MOLÉS, E. (coord.); *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1998.
- PÉREZ VELASCO M., “La nueva Conferencia de Gobiernos autonómicos”, in *Blog del Institut de Dret Públic*, 8 noviembre 2010
- PERKMANN, M., “The rise of the Euroregion. A bird’s eye perspective on European cross-border co-operation”, in www.lancs.ac.uk, 2003.
- PERNICE I., “Constitutional law implications for a State participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and “Multilevel Constitutionalism” ”, in RIEDEL E. (ed.), *German Reports on Public Law*, Baden-Bade, 1998
- PERNICE I., “Derecho constitucional europeo y derecho constitucional de los Estado miembros”, in *Civitas. Revista española de derecho europeo*, n. 8/2003
- PERNICE I., “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited? ”, in *Common Market Law Review*, n. 36/1999
- PERNICE I., “The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in action”, in *Columbia Journal of European Law*, n. 3/2009
- PERNTHALER P., *Lo stato federale differenziato*, Bologna, 1998
- PERRULLI P. (a cura di), *Neoregionalismo. L’economia arcipelago*, Torino, 1998
- PETIT DE GABRIEL E.W., *Gobernanza multinivel y gestión de los fondos estructurales en Andalucía. ¿Realidad o quimera?*, Sevilla, 2010
- PIERINI A., “Il federalismo competitivo: un approccio neoliberista all’analisi dei processi di federalizzazione”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. IV/1999
- PIÑOL, A., “El independentismo sube en Cataluña seis puntos desde 2005”, *El País*, 13 setiembre 2009.
- PIÑOL, A., “Los partidos catalanes avisan de una respuesta dura si se tumba el Estatuto”, *El País*, 24 agosto 2009.
- PIÑOL, A., NOGUER, M., “Desafío de los independentistas contra el recorte del Estatuto”, *El País*, 13 diciembre 2009.

- PIOGGIA A., VANDELLI L. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006
- PIZZETTI, F., “Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato é troppo alto”, in *Le Regioni*, n. 1/2005.
- PLINDADO F.P., “El Tejido Productivo de las regiones españolas del Objetivo 1: El papel de la Política Regional Comunitaria”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 75/2006
- PORRAS NADAL A.J., “Del proceso autonómico hacia un sistema de red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)”, in *Revista de Fomento Social*, n. 58/2003
- PORTILLA F.J., “¿Un Estatuto paraconstitucional? Consenso, Nación histórica y Declaración de derechos”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 17/2009
- POULANTZAS N., *La crise de l'État*, Vendôme, 1977
- PRADERA J., “El secuestro del Constitucional”, *El País*, 14 giugno 2011
- PRADERA, J., “El carbón de los reyes”, *El País*, 08 gennaio 2006.
- PRADERA, J., “La liebre y la tortuga”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 38/1993.
- PRADERA, J., “Nación, autonomía y federalismo”, *El País*, 09 novembre 2005.
- PREDIERI A., MORISI M. (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001
- PRESNO LINERA, M. A., “Ruolo dei partiti politici e sviluppo dello “Stato Autonómico” spagnolo”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002.
- PUZZO, F., *Il federalismo fiscale. L'esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2002.
- QUAGLIONI D., *La sovranità*, Bari, 2004
- R. IBRIDO, *È arrivato Godot. A propósito della recente sentenza sullo Statuto catalano*, in www.diritticomparati.it.
- RAMONEDA, J., “Del utopismo al realismo”, *El País*, 23 gennaio 2006.
- RAMONEDA, J., “El tabú de la Constitución”, *El País*, 13 maggio de 2004.
- RAMONEDA, J., “Nación de naciones”, *El País*, 02 ottobre 2005.
- RAMONEDAJ., “La socialdemocracia catalana”, *El País*, 7 giugno 2011
- RAMOS E., “Los nuevos retos del mundo rural: internacionalización y cooperación”, in *Los nuevos retos del mundo rural: internacionalización y cooperación*, n. 67/2003
- RAVERAIRA M., “Sovranazionalità VS. Sovranità (e viceversa)”, in federalismi.it, n. 11/2011

- REPOSO A., “Tecniche costituzionali del federalismo: modelli recenti”, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 131/2001
- REPOSO, A., *Profili dello Stato Autonomico. Federalismo e Regionalismo*, Torino, 2005.
- REQUEJO F., “El Estado de las Autonomías desde una perspectiva comparada. Posible escenarios de futuro”, in REQUEJO F., *Federalismo Plurinacional y pluralismo de valores*, Madrid, 2007
- REQUEJO F., *Federalismo Plurinacional y Pluralismo de Valores*, Madrid, 2007
- REQUEJO F., NAGEL K.J. (eds.), *Descentralizació, asimetries i processos de resimetrizació a Europa*, Barcelona, 2009
- REQUEJO, J. L.; DUQUE, J. C.; TEROL, M., J.; CAAMAÑO, F.; “Doctrina del tribunal Constitucional”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 44/1995.
- REQUEJO, J.L., DUQUE, J. C., TEROL, M., J., CAAMAÑO, F.; “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer semestre de 2000”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 61/2001.
- REVIRIEGO PICÓN F., “El Senado y la Conferencia de Presidentes”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 17/2006
- RIDAURA MARTÍNEZ M.J., “La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012
- RIDAURA MARTÍNEZ M.J., “Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español”, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 60-61/2007
- RIDAURA MARTÍNEZ M.J., *Las Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Valencia, 2009
- RIPOLLES SERRANO, M. R., “La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías”, in *REDC*, n. 37/1993.
- RIU FORTUNY, R., “Sobre la reforma de l’Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana. Comentari a la sentència del Tribunal Constitucional 247/2007”, in *Revista jurídica de Catalunya*, n. 2/2008.
- RIVOSECCHI G., “Il ruolo delle assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi”, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 45/2003
- RODDEN J., “Comparative federalism and Decentralization. On meaning and measurement”, in *Comparative Politics*, July 2004.

- RODHES R.A.W., “The new Governance: Governing without Government”, in *Political Studies*, XLIV/1996
- RODIL MARZÁBAL O., “La competitividad y su impacto sobre el crecimiento económico regional en la Unión Europea (1995-2004)”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 83/2008
- RODRÍGUEZ BEREIJO A., “Elogio a la concordia y llamada a la reforma de nuestra Constitución”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012
- RODRIGUEZ BEREIJO, A., “Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas”, in *REDC*, n. 15/1985.
- RODRÍGUEZ IBARRA J.C., “Un gran País”, *El País*, 18 maggio 2011
- RODRÍGUEZ-ARANA MOÑOZ, J.; GARCÍA MEXÍA, P., *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Autonomías y nacionalismo*, A Coruña, 2001.
- RODRIGUEZ-ARANA, J.; GARCÍA MEXÍA, P.; *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003.
- ROGER M., “CiU ganaría las generales por el desplome del PSC, según el sondeo del CEO”, *El País*, 24 novembre 2011
- ROGER M., “El independentismo en Cataluña se triplica en la última década”, *El País*, 23 febbraio 2011
- ROGER M., “El Parlament debate la independencia”, *El País*, 9 febbraio 2011
- ROJO SALGADO A., “La progresiva regionalización de la Unión Europea”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 104/1999
- ROJO SALGADO A., VARELA ÁLVAREZ E.J., “Las Euroregiones como motores de la refundación: una aproximación politológica”, in 2, n. 74/2011
- ROJO SALGADO, A., “Globalización, integración mundial y federalismo”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 109/2000.
- ROJO SALGADO, A., “La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa”, in *Investigaciones regionales*, n. 18/2010
- ROJO SALGADO, A., VARELA ÁLVAREZ, “Las Euroregiones como motores de la refundación europea: una aproximación politológica”, in *Razón y Palabra*, n. 74/2011
- ROLLA G., “Características del regionalismo en los sistemas constitucionales a varios niveles. Una aproximación de Derecho Comparado”, in *Revista general de derecho comparado. Studi Valades*, 2008

- ROLLA G., “Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli”, in *Le Regioni*, n. 5/2003
- ROLLA G., “La cosrtuzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell’esperienza italiana e spagnola”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2005
- ROLLA, G. (cur.), *L’apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell’ordinamento costituzionale canadese*, Milano, 2008.
- ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969
- ROMERO CASTRO, N., “La contribución empresarial al desarrollo sostenible en Galicia. La gestión medioambiental en la Empresa y su impacto sobre la creación de valor”, in *Eixo Atlántico*, n. 10/2006
- ROMERO, J. M., “La traumática historia de un tribunal en diez recusaciones”, *El País*, 29 novembre 2009.
- ROMERO, J. M., “Los “símbolos nacionales” del artículo 8 bloquean la sentencia del Estatuto”, *El País*, 30 novembre 2009.
- ROMERO, J. M., “El Estatuto mete al Constitucional en un callejón sin salida”, *El País*, 29 novembre 2009.
- ROMERO, J. M., “Nacionalidad y símbolos nacionales”, *El País*, 03 gennaio 2010.
- ROMERO, J., “Aun lejos de un verdadero Estado federal”, *El País*, 25 novembre 2008.
- ROSSO P., BRAMANTI A., “Un ejemplo de cooperación de área vasta. La experiencia y las perspectivas de desarrollo en la Eurorregión Adriática”, in *Documents d’Análisi Geogràfica*, n. 56/2010
- RUBIO LLORENTE, F., “El bloque de constitucionalidad”, in *REDC*, n. 27/1989.
- RUBIO LLORENTE, F., “El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho”, in *REDC*, n. 16/1986.
- RUBIO LLORENTE, F., “La necesidad de la reforma constitucional”, in VV. AA., *La reforma constitucional*, Madrid, 2005.
- RUBIO LLORENTE, F., “La reforma de la Constitución”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 188/2008.
- RUBIO LLORENTE, F.; DE CARRERAS SERRA, F.; PÉREZ TREMP, P.; GONZALES ENCINAR, J.J.; CORCUERA ATIENZA, F.J., “Encuesta sobre la dinámica del sistema autonómico”, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 3/1999.
- RUGGERI A., “L’autonomia regionale (profili generali)”, in *federalismi.it*, n. 24/2011

- RUGGERI, A., “Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro”, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.
- RUGGERI, A., “La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto político sul diritto costituzionale”, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005.
- RUGGERI, A., “Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali”, in *federalismi.it*, 1999.
- RUGGIU, I., “Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli”, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007.
- RUIPÉREZ ALAMILLO J., *Entre el federalismo y el confederalismo. Dificultades y problemas para la formulación de una teoría constitucional del Estado de las Autonomías*, Madrid, 2010
- RUIPEREZ ALAMILLO, J., “La división de competencias en el llamado «Estado de las Autonomías»”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 59/1988.
- RUIPEREZ ALAMILLO, J., “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 81/1993.
- RUIPEREZ ALAMILLO, J., *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1988.
- RUIPEREZ ALAMILLO, J., *La Constitución del Estado de las autonomías*, Madrid, 2003.
- RUÍZ GONZÁLEZ J.G., “La Conferencia de Presidentes: más sombras que luces”, in *Más poder local*, n. 10/2012
- RUIZ GONZÁLEZ J.G., “La cooperación intergubernamental en el Estado Autonómico: situación y perspectivas”, in *REAF*, n. 15/2012
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, A., “Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 81/1993.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, A., *Constitución y legislación autonómica*, Madrid, 1995.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.; HERRERO ALCALDE, A., “El sistema de financiación autonómica aprobado en 2001: una valoración a partir de la liquidación del año 2002”, in *www.pcb.ub.es*.

- RUIZ-RICO RUIZ G., RUIZ RUIZ J.J., “La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992”, in *REALA*, n. 266/1995
- RUIZ-RICO RUIZ, C., *Los derechos en la reforma estatutaria andaluza: realidad compleja y proyección jurídica*, Jaén, 2008.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., “Derechos sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda”, in *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n. 2/2006.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., “Los Defensores del Pueblo autonómicos tras la reforma de los Estatutos de Autonomía”, in *REAF*, n. 6/2008.
- RUIZ-RICO RUIZ, G.; GAMBINO, S.; *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, 1997.
- RUSSO A.M., “Globalization and Cross-border Cooperation in EU Law: A Transnational Research Agenda”, in *Perspective on Federalism*, n.3/2012
- RUSSO A.M., “La ‘rete’ come paradigma interpretativo nel diritto transnazionale: implicazioni giuridiche di concetti polisemici”, in *Panóptica*, n. 6/2011
- RUSSO A.M., “La distribución territorial del poder en los estados miembros de la Unión europea: el “federalizing process” en acción”, in *Revista de derecho constitucional europeo*, n. 17/2012
- RUSSO A.M., *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, 2010
- RUSSO, A. M., “Il *Tribunal Constitucional* spagnolo e la “distinct society” basca: la STC 103/2008 segna un punto d’arresto della ‘hoja de ruta soberanista””, in *Civitas Europa*, 2009.
- SÁENZ ROYO E., “Relaciones Intergubernamentales de carácter vertical en el Estado Autonomico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 97/2013
- SÁENZA ROYO E., Reseña de RUIZ-HUERTA CARBONELL/BENYAKHLEF DOMÍNGUEZ/VIZÁN RODRÍGUEZ, “Las Comunidades Autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas”, in *Cuadernos Jiménez Abad*, n. 1/2011
- SAHAH M., MAHMOUD M., “Mondialisation et souveraineté de l’État”, in *Journal de Droit International*, 1996

- SAJÓ A., “Constitutional Enthusiasm Towards Network Constitutionalism?”, in *Jean Monnet Working Papers*, n. 5/2004
- SALAZAR BENÍTEZ O., “La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012
- SALMON P., “Decentralization as an incentive scheme when regional difference are large”, in AA.VV., *La finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, Milano, 2010
- SALVÁ TOMÁS P.A., “El Arco Mediterráneo Español: sus perspectivas como espacio del futuro”, in *Revista Valenciana d’Estudis Autonomics*, n. 22/1998
- SÁNCHEZ FERRO S., “Las subvenciones condicionadas en el Estado Autonomico”, in *Revista General de Derecho Comparado*, n. 11/2011
- SÁNCHEZ FERRIZ R., “Los nuevos Estatutos de Autonomía en busca de una forma de Estado. Entre el Estado federal y la enésima repetición de la máxima de Lampedusa”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 24/2009
- SÁNCHEZ I LIBRE J., “Por un Pacto Fiscal justo para Catalunya”, in *Cuadernos Jiménez Abad*, n. 3/2012
- SANDHOLTZ W., STONE SWEET A., *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, 2004
- SANDRI G., “Le politiche strutturali comunitarie e le regioni: modelli di partecipazione subnazionale al decisión-making europeo”, Contributo presentato in occasione del XXI Congresso della Società Italiana di Scienze Politiche, 2007
- SANJURJO RIVO, V. A., “Ausencia de modelo territorial y segundas Cámaras: los casos de España e Italia”, in *UNED. Boletín de la facultad de Derecho*, n. 22/2003.
- SANTOLAYA MACHETTI P., “En torno al Principio de Cooperación”, in *Revista de Derecho Político*, n. 21/1984
- SANTOS I ARNAU, L., “Por qué es constitucional el Estatuto”, *El País*, 19 diciembre 2008.
- SANZ PÉREZ, A. L., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Navarra, 2006.
- SARACHAGA GARCÍA, M., “Financiación autonómica y estatutos de autonomía”, *El Mundo*, 25 maggio 2008.
- SCARCIGLIA R. (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Padova, 2003
- SCOTT J., *Le regioni nell’economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell’era della globalizzazione*, Bologna, 2001

- SCUDIERO, M., *Il Diritto Costituzionale comune europeo*, Napoli, 2002.
- SEIJAS VILLADANGOS E., “Mitos y fabulas en la historia del pensamiento constitucional. Especial atención al Estado y a su organización territorial”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 21/2008
- SEIJAS VILLADANGOS, M. E., “Estado, soberanía, nación y nacionalidades, demasiados factores para una sola ecuación. Revisión de estas categorías a la luz de las reformas constitucional y estatutarias en España”, in AA.VV. *La reforma de los Estatutos de autonomía*, Madrid, 2003.
- SERRA E., “El derecho a decidir de Cataluña: el debate (político y jurídico) que inflama España”, in *Civitas Europa*, 2013
- SERRA E., “L’autonomia ‘di qualità’: i nuovi Statuti e i ‘loro’ diritti”. Le esperienze di Spagna e Italia”, in *La Cittadinanza Europea*, n. 1/2012
- SEVERINI, G., “Cosa ha detto la Corte Costituzionale sullo Statuto umbro”, in *federalismi.it*, n. 24/2004.
- SHEFOLD D., “Lo sviluppo costituzionale italiano fra regionalismo, devolution e federalismo. Paralleli con la Germania?”, in *www.issirfa.cnr.it*, 2008
- SHUBERT, K., “Federalismo. Entre política y ciencia”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 96/1997.
- SILVA PÉREZ R., “Redes socio-institucionales, dinámica innovadora y disfunciones territoriales en los sistemas agrocomerciales andaluces”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 70/2004
- SINISCALCHI, E., “«Che fatica per lo Statuto catalano. Ne valeva la pena?». Parla Maragall”, *Euromondo*, 25 aprile 2007.
- SOLÉ TURA, J., “La lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional”, in *Revista de hechos e ideas*, n. 26/1986.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, J. J., “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho constitucional y en el ordenamiento Español”, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 45/1985.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado Autonómico español”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 46-47/1985.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “Alcance jurídico de las cláusulas definitorias constitucionales”, in *REDC*, n. 15/1985.

- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “El Estado federal como Estado compuesto”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 6/2001.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “El problema de la soberanía en el Estado autonómico”, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 1/1999.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “Estado autonómico y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73/1991.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRIA, J. J., “La autonomía en serio”, *El País*, 27 diciembre 2007.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “La reformas estatutarias y sus límites”, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 21/2004.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “Los derechos y libertades en los nuevos Estatutos de autonomía”, in *Revista de la fundación Manuel Giménez Abad*, 2007.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “Sobre el Estado Autonómico español”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 78/1992.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRIA, J.J., “El Estatuto ante el Tribunal Constitucional”, *El País*, 14 ottobre 2009.
- SOSVILLA RIVERO S., “El impacto de los Fondos Europeos en la economía andaluza: 1989-2013”, in *Revista de Estudios Regionales*, n. 85/2009
- SOTELO, I., “Los mejores treinta años”, *El País*, 5 marzo 2006.
- SOUVIRÓN J.M., *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado. Los elementos esenciales del sistema constitucional de organización territorial del Estado y su concreción*, Granada, 2000
- SPADARO A., “Dalla Costituzione come ‘atto’ (puntuale nel tempo) alla Costituzione come ‘processo (storico). Ovvero dalla continua “evoluzione” del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/1998
- SPADARO A., “Gli effetti costituzionali della c.d. «globalizzazione»”, in *Politica del diritto*, n. 3/1998
- SPADARO A., SALAZAR C. (a cura di), *Lineamenti di diritto regionale della Calabria*, Torino, 2012
- STAPAN A., *Arguing Comparative Politics*, Oxford, 2001
- STEPAN, A., “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, in *Journal of Democracy*, n. 4/1999.

- STOLLEIS M., *La textura histórica de las formas políticas*, Madrid, 2011
- STURM R., “Objetivos y Resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009”, in *Cuadernos Jiménez Abad*, n. 1/2011
- SUELT-COCK V., “La influencia del federalismo competitivo en el Nuevo regimen local español”, in *Revista Estudios Socio-Juridicos*, n. 12/2010
- SWARTZ T.R., PECJ J. (eds.), *The Changing Face of Fiscal Federalism*, New York, 1990
- TAJADURA TEJADA J., “Federalismo cooperativo y conferencias sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, in *Revista Juridica de Navarra*, n. 49/2010
- TAJADURA TEJADA, J., “El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CC.AA.”, in *Revista Jurídica de Navarra*, n. 21/1996
- TAJADURA TEJADA, J., “La redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 78/2006.
- TAJADURA TEJADA, J., “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, in *REAF*, n. 11/2010
- TAMBURRINI V., “Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007”, in *www.issirfa.cnr.it*, giugno 2008
- TARANTINI G., *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, 2002
- TARLTON, D., “Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation”, in *The Journal of Politics*, n. 27-4/1965.
- TENORIO SÁNCHEZ P.J., VIDAL PRADO C.J., *Constitución y democracia: ayer y hoy*, Madrid, 2012
- TIEBOUT C.M., “A Pure Theory of Local Expenditures”, in *The Journal of Political Economy*, n.5/1956
- TOLIVAR ALAS, L., *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981.
- TOMÁS M., “Autonomies políriques territorials i governabilitat metropolitana: una comparación Catalunya-Quebec”, in *Revista d’Estudis Autonòmics I Federals*, n. 16/2012
- TOMAS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988.
- TONIATTI A., “L’Unione europea e la questione regionale: quali orientamenti nella convenzione per una costituzione europea?”, in *Quaderni del CDE*, n. 18/2002

- TONIATTI R., “Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell’economia territoriale”, in *Le Regioni*, 2001
- TONIATTI R., PALERMO F. (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell’Unione europea*, Trento, 2004
- TORNAFOCH YUSTE, X., “Los debates del Estatuto de autonomía de Cataluña en las Cortes republicanas (mayo-agosto de 1932). El idioma catalán y el sistema escolar”, in *HAOL*, n. 4/2004.
- TORNOS MÁS J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, 2005
- TORNOS MÁS J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelona, 2006
- TORNOS MÁS J., “Las Conferencias sectoriales”, in *Documentación Administrativa*, n. 240/1994
- TORNOS MAS, J., “Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía”, in *Informe comunidades autónomas*, 2006.
- TORNOS MAS, J., “La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, in *REAF*, n. 7/2008.
- TORRES PÉREZ A., “En defense del Pluralismo Costitucional”, in *Derecho Constitucional europeo: Actas del VIII Congreso de Constitucionalistas de España*, 2011
- TRUYOL Y SERRA A., *La integración europea*, Madrid, 1999
- TUDELA ARANDA J., “¿Reforma constitucional en clave federal? (sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 151/2011
- TUDELA ARANDA J., “El Estado autonómico treinta años después. Ensayo de una valoración”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 24/2009
- TUDELA ARANDA J., “La disposición adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía”, in *RAP*, n. 173/2007
- TUDELA ARANDA J., KNÜPLING F., *España y modelos de federalismo*, Madrid, 2010
- TUÑÓN J., “Las Comunidades Autónomas también juegan la partida de la nueva política de cohesión europea”, in *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*, n. 3/2012
- UGALDE ZUBIRI A., “La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión europea ampliada”, in AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Bilbao, 2005

- UNZUETA, P., “Viaje al país de los foros”, *El País*, 12 novembre 2009.
- URIARTE BENGOCHEA, E., “Ciudadanos y partidos en el consenso y disenso sobre el Estado de las autonomías”, in *Revista española de investigaciones sociológicas*, n. 100/2002.
- URRUTIA LIBARONA I., “Territorial integrity and self-determination: the approach of the International Court of Justice in the advisory opinion on Kosovo”, in *Revista d’Estudis Autonòmics I Federals*, n. 16/2012
- VALLÉS, F., “El TC, el Estatut y la teoría de Julia Roberts”, *El País*, 27 novembre 2009.
- VALLS F., “¿Cara a cara “colonial”?”, *El País*, 8 novembre 2011
- VALLS LLOBET, C., DONALDSON, M. (dir.), *Hacia una España plural, social y federal*, 2005.
- VALLS, F., “Maragall propugna que Cataluña como nación se implique en la España plural”, *El País*, 29 settembre 2004.
- VALLS, F., GARRIGA, J., “La buena relación entre España y Cataluña pasa por el PSOE y CiU”, *El País*, 2 aprile 2006.
- VANDAMME, T.A., “From Federate Federalism to Harmonized Federalism? The case of EU Subsidiarity Scrutiny in Spain and Belgium”, in *Amsterdam Law School Research Paper*, n. 15/2011
- VANDELLI L., “La fin de l’Etat-Nation?”, in *Revue française d’administration publique*, n. 105-106/2003
- VARA ARRIBAS G., “El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea”, in *Cuadernos Jiménez Abad*, n. 2/2011
- VARELA ÁLVAREZ, “O Desenvolvemento Sstible nos Concellos do Eixo Atlántico. Retos de presente para a Eurorexión Galicia-Norte de Portugal”, in *Eixo Atlántico*, n. 10/2006
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., “España en la Constitución”, *El País*, 26 aprile 2004.
- VENTURA, S., *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, 2008.
- VENTURA, S., *Il Federalismo*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- VERGE T., BARBERÁ O., *Descentralización y estrategias organizativas: las relaciones especiales entre partidos de ámbito estatal (PAE) y partidos de ámbito no estatal (PANE) en España*, Barcelona, 2009

- VERNET I LLOBET, J.; CASTELLÀ ANDREU, J. M., “Propuestas políticas de mejora del autogobierno y de reforma del Estatuto de autonomía de Catalunya”, in *federalismi.it*, n. 2/2004.
- VERONESI P., “Sulle tracce dei concetti di «Nazione» e di «Unità nazionale»”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2011
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “La función de los derechos fundamentales en el marco del Estado de las autonomías”, in *REAF*, n. 5/2007.
- VILLAVERDE, M. J., “El nacionalismo ‘light’”, in *Claves de la Razón Práctica*, n. 140/2004.
- VIOLINI L., “Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese”, in *Le Regioni*, n. 5/2003
- VÍRGALA FORURIA E., “Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 151/2011
- VIVER PI-SUNYER C., “El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España”, in *REAF*, n. 13/2011
- VIVER PI-SUNYER C., “Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto”, *El País*, 20 julio 2010
- VIVER Pi-SUNYER, C., “En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional”, in RUIZ-RICO RUIZ, G. J. (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Jaén, 2006.
- VIVER PI-SUNYER, C., “Finalmente, una amplia autonomía de baja calidad”, *El País*, 6 settembre 2003.
- VIVER PI-SUNYER, C., “L’Estatut de 2006”, in *Activitat Parlamentària*, n. 10/2006.
- VIVER PI-SUNYER, C., “La riforma dello Statuto della Comunità Autónoma di Catalogna: principali novità e problemi di costituzionalità insorti”, in *www.issirfa.it*, 2007.
- VIVER PI-SUNYER, C., “Los límites constitucionales de las reformas estatutaria”, in *El País*, 06 maggio 2005.
- VIVER PI-SUNYER, C.; BALAGUER CALLEJÓN, F.; TAJADURA TEJADA, J.; *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2005.
- VIVES, X., “Estatuto y financiación autonómica”, *El País*, 28 marzo 2006.

- WALKER D., *The Rebirth of Federalism*, Chantham, 1995
- WALKER N., “The idea of Constitutional Pluralism”, in *EUI Working Paper Law*, n. 1/2002
- WALLACE H., WALLACE W., *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 1999
- WATTS R., *Comparing federal systems*, Montreal, 1999
- WATTS, R. L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, in *Revista de la Fundación Manuel Giménez Abad*, 2009.
- WEILER J.H.H., *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, 1985
- WEILER J.H.H., *La Costituzione dell’Europa*, Bologna, 2004
- WEILER J.H.H., WIND M., (eds.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, 2003
- WHEARE K., *Federalism*, New York, 1953
- WOEHRLING J., “El sistema federal de Canadá: origen, evolución y problemas actuales”, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 28/2011
- WONG R., HILL C., *National and European Foreign Policies*, 2011
- WRIGHT D.S., “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 6/1978
- WRIGHT D.S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, 1988
- YODER, J., “Bridging the European Union and Eastern Europe: Cross-border Cooperation and the Euroregion”, in *Regional & Federal studies*, n.3/2003
- ZABALA A., “El pacto fiscal catalán”, in *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*, n. 3/2012
- ZABALZA, A., “La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña”, in *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, n. 181-2/2007.
- ZAGREBELSKY G., *Historia y Constitución*, Madrid, 2005
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Torino, 1992.
- ZAGREBELSKY, G., *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, San Donato Milanese, 2004.
- ZANFRINI L., *Lo sviluppo condiviso. Un progetto per le società locali*, Milano, 2001
- ZARZALEJOS J., “La reforma fallida y el Estado residual del Socialismo”, in *Faes*, 2008
- ZARZALEJOS J.A., “Alatriste y España”, *ABC*, 3 settembre 2006

- ZIBLATT D., “Rethinking the origins of federalism: Puzzle, theory, and evidence from Nineteenth-Century Europe”, in *World Politics*, n. 57/2004
- ZILLER, J., *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2004.
- ZIMMERMANN J.F., *Horizontal Federalism: Interstate Relations*, New York, 2010
- ZUBERO BEASCOECHEA, I., “Viejos y nuevos nacionalismos: España como problema de acción colectiva”, in *Mediterráneo económico*, n. 14/2008.
- ZURBANO IRIZAR M., “Las regiones como sujetos emergentes de la economía global”, in *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n. 58/2005
- ZURBRIGGEN C., “La utilidad de análisis de redes de políticas públicas”, in *Nueva Época*, n. 66/2011

Pagine web consultate

- www.mpt.gob.es – Ministerio de Política Territorial, Gobierno de España
- www.interior.gob.es – Ministerio del Interior, Gobierno de España
- <https://ssweb.seap.minhap.es/portalCCAA/> - Portal de Comunidades Autónomas
- www.minhap.gob.es – Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Gobierno de España
- www.senado.es
- www.congreso.es
- www.seap.minhap.es – Secretaría de Estado de Administraciones Públicas
- www.conferenciacomunidadesautonomas.org
- www.tribunalconstitucional.es
- www.gencat.cat – Generalitat de Catalunya
- www.parlament.cat – Parlament de Catalunya
- www.cepc.gob.es – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- europa.eu
- ec.europa.eu
- www.europarl.europa.eu
- eur-lex.europa.eu
- curia.europa.eu
- cor.europa.eu – Comitato delle Regioni
- www.echr.coe.int
- www.affariregionali.it
- www.cortecostituzionale.it
- www.statoregioni.it
- www.regioni.it
- www.fundacionmgimenezabad.es
- dialnet.unirioja.es
- www.iustel.com
- www.elpais.com
- www.elmundo.es
- www.lavozdegalicia.es
- www.federalismi.it
- www.idpbarcelona.net – Instituto de Derecho Público
- www.ivap.es – Instituto Vasco de Administración Pública
- www.aelpa.org – Asociación Española de Letrados de Parlamentos
- www.noticias.juridicas.com
- www.boe.es – Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
- www.pisunyer.org – Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals
- www.csfederalismo.it – Centro Studi sul Federalismo
- <https://webgrec.ub.edu> – Grup d'estudis sobre la forma d'Estat
- www.jcyl.es – Junta de Castilla y León
- www.constitucion1812.org – Fundación Centro de Estudios Constitucionales 1812
- <http://www.gencat.cat/governacio/iea/> - Institut d'Estudis Autonòmics
- www.forumfed.org – Forum of Federations
- www.eurac.edu – Institute for Studies on Federalism and Regionalism
- <http://camlaw.rutgers.edu> – Center for State Constitutional Studies

- <http://www3.unisi.it/dipec> - Centro interdipartimentale di ricerca e formazione sul diritto pubblico europeo e comparator
- <http://www.ccsdd.org/> - Center for Constitutional Studies and Democratic Development
- www.jus-euroregionale.org - Euro-Regional Association for Comparative Public Law and European Union Law
- www.cife.eu – Centre International de Formation Européenne
- <http://www.kent.ac.uk/politics/cfs/index.html> - Centre for Federal Studies, University of Kent
- www.iacfs.org – International Association of Centers for Federal Studies
- <http://publius.oxfordjournals.org/> - Publius: The Journal of Federalism
- www.icps.cat – Institut de Ciències Politiques i Socials
- [igop.uab.cat](http://www.igop.uab.cat) – Institut de Govern i Politiques Pùbliques
- www.iec.cat – Institut d’Estudis Catalans
- www.opa151.com – Observatorio Político Autnómico
- www.ibei.org – Institut Barcelona d’Estudis Internacionals
- www.issirfa.cnr.it – Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie
- www.associazionedeicostituzionalisti.it
- www.parlamentiregionali.it – Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome
- www.giurcost.org
- www.legautonomie.it
- www.astrid-online.it
- www.amministrazioneincammino.luiss.it
- www.labsus.org – Laboratorio per la sussidiarietà
- www.diritticomparati.it
- www.forumcostituzionale.it
- www.gruppodipisa.it – Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale
- www.formez.it