

Lo Stato 'autonómico' spagnolo: la stagione delle riforme

de Francisco Balaguer Callejón

pubblicato in www.issirfa.it

25 giugno 2007

AVVERTENZA: Traduzione dal castigliano, a cura di Angelo Schillaci, della relazione illustrata dall'Autore – ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Granada – nel Convegno organizzato dall'ISSIRFA e dall'Università di Roma "Tor Vergata" dal titolo "I cantieri del federalismo in Europa" (Roma, Camera dei Deputati, Sala delle Colonne, 25.6.2007).

Nella traduzione che segue, si è deciso di non tradurre i termini 'autonómico' (che qualifica la definizione dello Stato regionale spagnolo), 'Congreso de los Diputados' (Camera bassa del Parlamento spagnolo), 'Cortes Generales' (talvolta semplicemente 'Cortes' [denominazione del Parlamento nazionale nel suo insieme]), 'Generalitat' (denominazione del Governo autonomo nelle Comunità catalana e valenziana), 'Corts' (denominazione del legislativo nella Comunità valenziana), 'Sindicatura de Cuentas' (organo di controllo contabile della Comunità catalana) [NdT]

Sommario

Introduzione: le riforme statutarie, o la storia di un ritrovarsi

1. La necessità delle riforme statutarie
 - 1.1 Venticinque anni di trasformazioni sociali e politiche
 - 1.2 La crescente complessità dell'ordinamento giuridico
 - 1.3 Le riforme statutarie nel contesto della pluralità degli ordinamenti e la loro evoluzione dinamica.

2. L'attuale processo di riforme statutarie
 - 2.1 I riferimenti all'Europa e al potere estero
 - 2.1.1 L'assenza dell'Europa dagli Statuti
 - 2.1.2 I nuovi Statuti europeisti
 - 2.2 Il riparto delle competenze
 - 2.2.1 I problemi nel periodo antecedente le riforme
 - 2.2.2 Le soluzioni accolte nei nuovi Statuti
 - 2.3 Strumenti di relazione con lo Stato e le altre Comunità autonome
 - 2.3.1 Bilateralismo *versus* multilateralismo
 - 2.3.2 L'integrazione delle due prospettive
 - 2.4 Il finanziamento delle Comunità autonome
 - 2.4.1 La recente evoluzione del modello di finanziamento
 - 2.4.2 Le direttrici delle riforme future
 - 2.5 Le riforme istituzionali
 - 2.5.1 Un sistema istituzionale parzialmente extra-statutario
 - 2.5.2 L'introduzione di istituzioni e tecniche
 - 2.6 Le questioni identitarie
 - 2.6.1 Le polemiche
 - 2.6.2 Il consenso finale
 - 2.7 L'incorporazione dei diritti negli Statuti
 - 2.7.1 Gli Statuti chiusi alla società
 - 2.7.2 Statuti per la cittadinanza

3. Valutazione generale delle riforme

NOTE

Introduzione: le riforme statutarie, o la storia di un ritrovarsi.

La questione della necessità delle riforme statutarie è stata affrontata, in Spagna, secondo approcci differenti dai partiti politici e dalla dottrina costituzionalistica. L'acceso clima politico spagnolo (sul quale il surriscaldamento globale sembra aver inciso in maniera rilevante negli ultimi anni) ha provocato finora un dibattito alquanto polemico. In ambito giuridico, esso è stato caratterizzato da una certa confusione tra il profilo dei concreti contenuti delle riforme e l'opportunità delle stesse, con la conseguenza che, in alcuni settori, si è finito per negare la necessità delle riforme al solo scopo di contestare singoli aspetti delle proposte di riforma.

Infine, processi di riforma si sono inaugurati nella quasi totalità delle Comunità autonome e, sebbene in alcune di esse il loro avanzamento sia lento, tuttavia già si sono avute riforme statutarie in Comunità governate tanto dal partito di governo, quanto dal principale partito dell'opposizione. Le iniziali resistenze si sono progressivamente attenuate e ora, semmai, ci troviamo dinanzi alla paradossale situazione che taluni gruppi politici lamentano o meno l'incostituzionalità di alcune disposizioni statutarie... a seconda dello Statuto in cui siano incluse!

Probabilmente, una situazione di maggiore serenità politica – ove si realizzasse – permetterebbe di affrontare simili questioni in modo più coerente con l'analisi giuridica cui la nostra professione ci obbliga. Inoltre, andrebbe sottolineato che, sebbene non possa difendersi incondizionatamente qualunque tipo di riforma come qualcosa di assolutamente necessario, il favore per le riforme non può che aumentare quando, con il passare degli anni, si producono trasformazioni essenziali che non si rispecchiano in altrettanti mutamenti delle norme fondamentali di un sistema giuridico. Sottovalutare le riforme equivale, in questo caso, a trasmettere alla cittadinanza un messaggio sbagliato in merito all'importanza delle norme fondamentali di un sistema giuridico e alla loro incidenza sullo sviluppo sociale e politico. Per i giuristi, è compito fondamentale correggere simili tendenze e mostrare alla società che il suo benessere e il suo sviluppo dipendono anche da un'ordinata regolamentazione del sistema giuridico, quanto ai suoi fondamentali strumenti normativi. Non possiamo sapere se la società sarebbe più felice senza giuristi; ciò che è certo, è che senza giuristi essa non potrebbe funzionare.

La posizione che si difende in questa sede – che già si è difesa, peraltro, per molti anni – è quella che sostiene la necessità delle riforme statutarie. La giustificazione di tale necessità muove da una constatazione di fondo: gli Statuti previgenti (e, con essi, gli Statuti ancora non riformati) ignoravano troppe questioni. Ciò non è avvenuto per scelta deliberata, ma piuttosto poiché, nel momento storico in cui gli Statuti medesimi sono stati approvati (poco dopo l'approvazione della Costituzione e in un contesto assai differente rispetto all'odierno, in cui esiste uno Stato *autonómico* già sviluppato, e integrato nell'Unione europea) non si era avvertita l'esigenza di incorporare quegli stessi contenuti normativi che oggi sono invece componente imprescindibile delle norme fondamentali di ogni Comunità autonoma.

Gli Statuti ignoravano l'Europa, non contenendo alcun riferimento ad essa, così come alla Comunità o all'Unione europea. Voltavano le spalle alla società, giacché si limitavano a disciplinare (con alcune puntuali eccezioni) l'organizzazione istituzionale e il sistema di competenze della Comunità autonoma. In realtà, tuttavia, essi voltavano le spalle anche alla loro stessa organizzazione istituzionale, dal momento che molte delle istituzioni fondamentali della Comunità non erano state inizialmente oggetto di disciplina statutaria e vennero progressivamente integrate alla stessa in virtù di semplici leggi delle Comunità autonome (nella misura in cui ciò veniva permesso dagli orientamenti della giurisprudenza costituzionale). E lo stesso potrebbe affermarsi in relazione alle competenze, dato che molte di esse vennero progressivamente sviluppate e specificate in via interpretativa dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale, ma

non erano contemplate, in quanto tali, negli Statuti. Ignoravano poi lo Stato, non prevedendo meccanismi di relazione e coordinamento con esso; ignoravano altresì, infine, le altre Comunità autonome e gli enti locali.

Se si considera dunque la situazione creata dalle insufficienze dei previgenti Statuti, ben può affermarsi che i nuovi Statuti abbiano reso possibile un incontro, o meglio un ritrovarsi. Un incontro con l'Europa e con l'Unione europea, che ci permette, oggi, di parlare di Statuti europeisti. Un nuovo incontro con il corpo sociale della Comunità autonoma e con la cittadinanza, poiché i nuovi Statuti contengono clausole identitarie e dichiarazioni di diritti. I nuovi Statuti "ritrovano" la propria organizzazione istituzionale, conferendo rango statutario ad istituzioni e tecniche che si erano sviluppate al di fuori dello Statuto. Vi è poi un rinnovato incontro con le proprie competenze, dal momento che vengono enunciate in sede statutaria quelle competenze che il Tribunale aveva progressivamente riconosciuto alle Comunità autonome negli anni dello sviluppo dello Stato *autonómico*. Un incontro con lo Stato, giacché vengono disciplinati strumenti di raccordo con esso, così come con le altre Comunità autonome; allo stesso modo, un incontro con gli enti locali, oggetto di disciplina statutaria al fine di una assunzione di responsabilità nei loro confronti da parte della Comunità in quanto potere pubblico territoriale.

Analizzeremo in seguito i più importanti tra questi incontri. Prima di tutto, però, l'analisi verrà rivolta al tema della necessità delle riforme statutarie, tenuto conto dell'evoluzione dello Stato *autonómico*.

1. *La necessità delle riforme statutarie*

Le norme fondamentali devono fornire una risposta alle esigenze costituzionali del corpo sociale. In tal modo, svolgono in maniera effettiva una funzione di organizzazione sociale e possono rappresentare allo stesso tempo un robusto strumento di integrazione simbolica. Dal momento che la normatività è un carattere essenziale nella concettualizzazione attuale delle Costituzioni, uno scollamento di queste rispetto alle dinamiche sociali di riferimento può determinare un indebolimento della loro normatività, con conseguente allontanamento dalla realtà sociale e politica che devono regolare. Simile perdita di carattere normativo può verificarsi anche in relazione agli Statuti di autonomia, posto che essi svolgono una funzione costituzionale e pertanto rappresentano, "funzionalmente", le Costituzioni del livello territoriale cui si riferiscono, nel quadro di un sistema costituzionale articolato su più livelli ordinamentali.

La perdita della normatività si riflette inevitabilmente nella diminuzione della capacità di integrazione che possiedono le norme fondamentali. Tuttavia, la necessità di integrazione è sempre più pressante in società che vanno progressivamente sviluppando un carattere multiculturale, nelle quali il rafforzamento di un'identità civica fondata sulle norme costituzionali e statutarie risulta essenziale dinanzi all'assenza di ulteriori elementi di integrazione che possano essere accettati in via generale.

Un intervento di riforma dello Stato *autonómico*, tanto a livello costituzionale, quanto a livello statutario, è stato reclamato per molti anni dalla maggior parte dei costituzionalisti spagnoli. Non si trattava, tuttavia, di una questione di mero "mantenimento" o "adattamento" proprio di una ordinaria revisione del sistema delle autonomie. Al contrario, proprio l'assenza di una definizione costituzionale del modello di autonomia implicava la necessità di riforme sostanziali funzionali ad una "chiusura" dello Stato *autonómico*, possibile solo sul piano costituzionale. Tuttavia, il principale ostacolo che ha reso impraticabile una riforma a livello costituzionale, finora, è stato il timore che essa potesse implicare una riapertura del dibattito sullo stesso assetto territoriale dello

Stato, generando forti tensioni di carattere nazionalista. Questi timori hanno determinato il rinvio di riforme necessarie e l'aumento di rivendicazioni nazionaliste, che si sono manifestate, ad esempio, attraverso il cosiddetto "Plan Ibarretxe" che determinò un inizio del tutto inappropriato della stagione delle riforme statutarie, fortunatamente superato grazie alla maggior compatibilità con il sistema costituzionale delle successive proposte di riforma.

Queste, in effetti, come anche quelle attualmente in corso, non hanno provocato né una discussione generale sul modello di articolazione territoriale dello Stato né una rottura del sistema costituzionale, nonostante il carattere acceso del dibattito politico che hanno di volta in volta suscitato. Al contrario, si sono pienamente collocati su posizioni volte all'aggiornamento dello Stato *autonómico*, nel senso di rendere possibile il consolidamento delle esperienze di governo autonomo degli ultimi venticinque anni, così come il più generale adattamento alle nuove esigenze che si sono prodotte nello stesso arco di tempo nella società spagnola ed in ciascuna delle Comunità autonome.

Simile aggiornamento risulta tanto più necessario se si considera che due delle quattro proposte di revisione costituzionale presentate dal Governo riguardavano la struttura territoriale dello Stato e la sua proiezione sulla forma di governo (rispettivamente, la riforma del Senato e l'inclusione in Costituzione di un elenco delle Comunità autonome, con le rispettive denominazioni). Tuttavia, nonostante lo stato alquanto avanzato degli studi sulla revisione e benché il Consiglio di Stato avesse emesso il proprio parere al riguardo a seguito di consultazione(1), il procedimento di revisione è in questo momento bloccato, come conseguenza della congiuntura politica piuttosto delicata che la Spagna attualmente vive.

1.1 Venticinque anni di trasformazioni sociali e politiche

Le trasformazioni sociali e politiche degli ultimi venticinque anni hanno costituito una delle principali ragioni giustificatrici delle riforme statutarie. Non c'è dubbio che, in questo arco di tempo, la società spagnola sia stata interessata da mutamenti di rilevante entità. Molti di questi mutamenti sono comuni alla maggior parte dei Paesi europei, mentre altri sono legati specificamente ad un autonomo processo di sviluppo, condizionato dalla peculiarità della situazione di arretramento storico che caratterizzava la Spagna al momento della reintroduzione di un sistema democratico dopo quarant'anni di dittatura.

Alcune trasformazioni sono legate al processo di globalizzazione e al forte sviluppo tecnologico degli ultimi anni. La partecipazione al processo di integrazione comunitaria ha favorito, in particolare, un miglioramento delle comunicazioni e ha dato impulso allo sviluppo economico, fortemente incentivato, peraltro, dai cospicui trasferimenti di fondi comunitari che, come noto, sono erogazioni a termine. Per questo motivo è necessario, tra l'altro, rafforzare politiche che favoriscano l'adattamento del sistema spagnolo alle nuove strutture, stimolando la trasformazione dei settori produttivi. Simili misure richiedono, tuttavia, una previa articolazione tra lo Stato e le Comunità autonome attraverso efficaci strumenti di raccordo, oggi assenti dalla disciplina costituzionale e statutaria dello Stato *autonómico*. I Paesi con una struttura territoriale decentrata (e la Spagna non è l'unico Stato a dover affrontare esigenze consimili) possiedono, per molti aspetti, una migliore capacità di risposta alle sfide economiche e sociali, ma devono, allo stesso tempo, adottare le riforme strutturali necessarie per facilitare detta risposta e impedire che la disciplina organizzativa al livello costituzionale e statutario possa generare ostacoli.

Lo sviluppo economico ha determinato importanti conseguenze anche in relazione ai fenomeni migratori che si sono prodotti negli ultimi anni. Il sistema costituzionale e statutario fu pensato senza tenere in considerazione questo dato, del tutto assente venticinque anni fa. Tutto al contrario,

la preoccupazione dominante, in quel momento, si incentrava sull'attenzione nei confronti degli emigranti spagnoli e andalusi all'estero e sulle misure idonee a favorire il loro rientro in patria. Attualmente, tuttavia, il percentuale di immigrazione si aggira attorno al dieci per cento della popolazione. L'immigrazione segna una nuova frontiera dell'ordinamento giuridico e del sistema costituzionale e statutario, i quali non possono continuare ad ignorare le necessità dei nuovi cittadini che entrano a far parte della società spagnola. Non è possibile, in questo senso, mantenere intatto un catalogo di diritti e un sistema di riparto delle competenze, pensati in origine con riguardo ad una società del tutto diversa. Un intervento di riforma in questa materia risultava particolarmente urgente al fine di favorire l'integrazione dei migranti e la futura elaborazione di uno statuto giuridico non discriminatorio per i migranti radicati.

Una riforma degli attuali testi normativi fondamentali era sollecitata in relazione a molti altri profili. Tra di essi può isolarsi, ad esempio, quello relativo alle politiche tese a favorire l'uguaglianza di genere, ormai divenuto criterio fondamentale di orientamento delle politiche pubbliche tanto a livello europeo, quanto a livello nazionale. Il cammino che resta da percorrere in questa materia è lungo e, anche se non sono mancati Statuti che, come quello andaluso, avevano anticipato l'enunciazione di principi in questo senso, essi avevano bisogno di attuazione e sviluppo in molti ambiti.

1.2 La crescente complessità dell'ordinamento giuridico.

Una seconda ragione delle riforme risiede nelle stesse dinamiche di sviluppo di uno Stato *autonómico* che ha progressivamente generato un aumento della complessità dell'ordinamento giuridico, non adeguato ad una struttura territoriale decentralizzata. L'esperienza degli ultimi venticinque anni consigliava alcuni fondamentali aggiustamenti.

Bisogna considerare che la Costituzione, benché sia la norma fondamentale del sistema giuridico spagnolo, non rivela, a prima lettura, la complessità progressivamente sviluppata dall'ordinamento negli ultimi ventinove anni; essa è dovuta, in particolare, al fatto, inusuale e particolarmente rilevante, che due dei tre ordinamenti le cui norme ricevono in concreto applicazione si situano al di fuori della Costituzione. Naturalmente, essi esistono perché la Costituzione opera il loro riconoscimento, rinviando ad essi, e li integra nel sistema giuridico, ma esistono esclusivamente come mera possibilità. Tanto l'ordinamento europeo, quanto quello delle Comunità autonome ripetono la propria vigenza dai riferimenti ad essi contenuti in Costituzione, ma nessuno di essi si situa all'interno della Costituzione (2).

La complessità dell'ordinamento giuridico si articola pertanto su tre livelli o spazi costituzionali il cui snodo di connessione è rappresentato dalla Costituzione del 1978, nella quale, tuttavia, questi ordinamenti non sono integrati, con la conseguenza che la Costituzione non può svolgere rispetto ad essi, né dal punto di vista istituzionale né dal punto di vista normativo, la propria funzione di fattore di regolazione delle relazioni interordinamentali. Simile complessità va crescendo col tempo, dal momento che è soggetta ad un'evoluzione dinamica i cui sviluppi sono di difficile previsione.

Durante tutti questi anni, le Comunità autonome sono cresciute in maniera significativa, dando vita dal nulla ad un corpo istituzionale che oggi impiega una gran parte delle risorse di bilancio, occupa la maggior parte dei funzionari ed esercita un rilevante numero di competenze in precedenza statali. Allo stesso modo, l'Unione europea è immersa in un processo di costituzionalizzazione, incerto nei risultati per quanto concerne l'attuale Trattato costituzionale, ma assolutamente necessario per poter far fronte alle sfide di un mondo globalizzato.

La complessità ed il carattere dinamico del sistema di relazioni tra ordinamento europeo, statale e territoriale autonomo sono inevitabili. Negli anni a venire, potremo assistere a nuove conformazioni di questi ambiti che renderanno necessarie riforme a tutti i livelli. Negare la necessità delle riforme equivale a disconoscere tale carattere dinamico e a conservare strutture inadeguate proprio laddove risulta maggiormente necessario l'adattamento alle nuove esigenze costituzionali della società.

1.3 Le riforme statutarie nel contesto della pluralità degli ordinamenti e della loro evoluzione dinamica.

Per ciò che riguarda il processo di approfondimento delle autonomie territoriali, non possiamo ignorare le importanti trasformazioni che si sono prodotte durante tutti questi anni, in molti casi al di fuori del quadro costituzionale e statutario, contribuendo in tal modo ad indebolire la normatività delle norme fondamentali del sistema (3). Ogni corpo sociale fa fronte alle proprie esigenze di carattere costituzionale attraverso la revisione delle norme fondamentali. Ciononostante, quando la riforma non è possibile – principalmente perché gli attori politici non trovano un accordo – le esigenze di carattere costituzionale debbono essere soddisfatte attraverso accordi o convenzioni di carattere paracostituzionale, o mediante l'interpretazione dei precetti fondamentali.

Esempi di questo modo di procedere possono ravvisarsi tanto a livello costituzionale come a livello statutario. Così, ad esempio, in ambito costituzionale, l'assenza di un Senato che rappresenti le Comunità autonome ha determinato la necessità di porre in essere meccanismi alternativi di concertazione, come le Conferenze di settore. D'altro canto, molte istituzioni e strumenti tecnici sono stati incorporati agli ordinamenti delle Comunità autonome senza procedere a riforma degli Statuti, per via delle difficoltà incontrate in tal senso. In tutti questi casi, si trattava di esigenze giustificate, che non hanno prodotto distorsioni dell'ordinamento giuridico, anche se sarebbero stati di certo preferibili puntuali interventi di revisione del testo costituzionale e statutario.

Uno degli insegnamenti fondamentali che proviene dall'analisi del sistema giuridico dal punto di vista delle relazioni tra ordinamenti riguarda la necessità di introdurre meccanismi di riforma delle norme fondamentali più flessibili e, allo stesso tempo, di affrontare l'eventualità di una revisione con una mentalità più aperta rispetto a quella tradizionale. L'eccessiva rigidità delle norme fondamentali (Costituzione e Statuti) come forma di garanzia delle minoranze non ha molto senso nel contesto dell'Unione europea. Al contrario, la rigidità delle forme ostacola la realizzazione delle riforme necessarie. L'indefinito differimento degli interventi di riforma non contribuisce certo alla razionalizzazione del sistema e produce un effetto di accumulazione per cui problemi di carattere essenzialmente tecnico finiscono per amplificarsi e convertirsi in rilevanti problemi politici.

Una riflessione sugli attuali procedimenti di riforma costituzionale e statutaria è quantomai necessaria. Appare necessario promuovere una cultura costituzionale aperta, che non si fondi su una considerazione sacrale dei testi, ma sulla consapevolezza della loro essenziale dinamicità. Le norme sono al servizio del corpo sociale e ad esso devono adattarsi per far fronte alle nuove necessità sociali.

2. L'attuale processo di riforme statutarie

Un chiaro esempio dei problemi che possano nascere quando la riforma delle norme fondamentali viene ritardata indefinitamente è rappresentato dalla situazione dello Stato *autonómico* negli ultimi anni. I problemi politici si approfondiscono e aumenta sensibilmente il livello delle rivendicazioni. La persistente sensazione di abbandono e di mancanza di rispetto nei confronti della posizione istituzionale delle istituzioni delle Comunità autonome può contribuire ad una radicalizzazione delle

posizioni che rende difficile la successiva negoziazione in sede politica. Il quadro descritto può applicarsi, in particolare, agli Statuti che seguirono, in origine, il procedimento dell'art. 151 della Costituzione (Andalusia, Catalogna, Galizia, Paese Basco) e che non erano stati finora fatti oggetto di riforma alcuna (a differenza di altri che sono giunti già alla terza revisione).

Appare necessario tuttavia differenziare le situazioni in cui la riforma è stata prospettata come un confronto aperto con lo Stato e la Costituzione (Plan Ibarretxe) dalle altre (cioè le rimanenti Comunità) nelle quali si è tentato, con maggior o minor esito nella definizione delle tecniche utilizzate, di mantenere l'armonia con il sistema costituzionale.

Il Progetto di riforma dello Statuto di autonomia del Paese Basco, denominato "Proposta di riforma dello statuto politico della Comunità dell'Euskadi" fu bocciato dal *Congreso de los Diputados* l'1 febbraio del 2005, a seguito di una lunga polemica politica e dottrinale nella quale si pose in evidenza l'assoluta incompatibilità con la Costituzione di questa proposta, sotto molteplici aspetti.

Essa era formulata, in realtà, in modo da contraddire esplicitamente la Costituzione e che, pertanto, può servire alla nostra analisi solo per mostrare tutto ciò che non si deve fare nell'affrontare una riforma statutaria. Innanzitutto, il Plan Ibarretxe pretendeva di stabilire la sovranità del Paese Basco, riconoscendo espressamente un diritto alla secessione dallo Stato e prevedendo la creazione di una cittadinanza basca (riconoscendo pertanto ai baschi una nazionalità distinta da quella spagnola). D'altro canto, il Plan Ibarretxe era palesemente contrario a Costituzione, nella parte in cui escludeva ogni minima garanzia dell'azione statale nel Paese basco, tentando di neutralizzare la vigenza degli artt. 155 e 161, comma 2, della Costituzione e, tra le altre cose, di modificare la composizione del Tribunale costituzionale.

Tanto per la sua ispirazione quanto per la portata di molte delle sue previsioni, il Plan Ibarretxe risultava del tutto inaccettabile e non avrebbe potuto essere approvato dalle *Cortes Generales*, senza una conseguente grave rottura del sistema costituzionale. D'altro canto, la via del negoziato politico venne scartata sin dall'inizio, vista la difficoltà evidente di individuare formule consensuali in grado di eliminare i gravi problemi di incostituzionalità sollevati dal Plan.

A seguito del fallimento della riforma dello Statuto del Paese Basco, processi di riforma s'inaugurarono in numerose Comunità autonome. Le prime tre riforme furono approvate nel corso del 2006. La prima a essere conclusa fu quella dello Statuto della Comunità valenziana (Legge organica 10 aprile 2006, n. 1, di riforma della Legge organica 1 luglio 1982, n. 5 recante "Statuto di autonomia della Comunità Valenziana", pubblicata sul BOE dell'11 aprile 2006). La seconda ad essere approvata dalle *Cortes* fu la riforma dello Statuto della Catalogna, che fu sottoposto a *referendum* (Legge organica 19 luglio 2006, n. 6, di riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna, pubblicata sul BOE del 20 luglio 2006). La terza fu quella dello Statuto dell'Andalusia, anch'essa sottoposta a *referendum* e, di conseguenza, pubblicata nel 2007, a seguito dell'approvazione referendaria (Legge organica 19 marzo 2007, n. 2, di riforma dello Statuto dell'Andalusia, pubblicata sul BOE del 20 marzo 2007).

Nel corso del 2007, le Cortes hanno sinora approvato altre due riforme. La quarta è stata quella dello Statuto delle Isole Baleari, che tuttavia venne pubblicata prima di quella andalusa, non essendo stata sottoposta a *referendum* (Legge organica 28 febbraio 2007, n. 1, di riforma dello Statuto delle Isole Baleari, pubblicata sul BOE del 1 marzo 2007). L'ultima, finora, è stata quella dello Statuto dell'Aragona (Legge organica 20 aprile 2007, n. 5, di riforma dello Statuto di autonomia dell'Aragona, pubblicata sul BOE del 23 aprile 2007). Attualmente, vi sono tre progetti di riforma in attesa di essere sottoposti al voto delle *Cortes* (Isole Canarie, Castiglia-La Mancia, Castiglia-Leon).

Nessuna delle riforme finora portate a termine ha sollevato problemi di costituzionalità così radicali come quelli posti dal Plan Ibarretxe, benché siano pendenti dinanzi al Tribunale costituzionale i giudizi per la soluzione dei dubbi di costituzionalità di alcuni aspetti di talune di esse (e segnatamente di quella dello Statuto della Catalogna e di quella dello Statuto valenziano) (4). Per il momento, le riforme statutarie hanno stimolato le naturali possibilità di sviluppo dello Stato *autonómico*, tentando di risolvere i problemi che si sono posti finora.

Tutte le riforme richiamate si sono confrontate, in maggiore o minore misura, con questioni in parte comuni, come ad esempio: rapporti con l'Europa, competenze, rapporti con lo Stato, finanze, riforme istituzionali, aspetti identitari e relativi ai diritti. Per ciascuno di questi ambiti, si è registrato un previo dibattito, di differente intensità a seconda dei casi, incentrato sulla necessità e sui possibili orientamenti della riforma. In primo luogo, pertanto, si affronteranno le esigenze di riforma e le linee principali dei dibattiti che le hanno precedute, per poi soffermare l'analisi sulle soluzioni concretamente individuate nei processi di riforma già conclusi.

2.1 *I riferimenti all'Europa e al potere estero*

2.1.1 *L'assenza dell'Europa dagli Statuti*

L'originario testo degli Statuti non conteneva riferimenti all'Europa. Com'è ovvio, essi non avrebbero potuto contenere riferimenti all'Unione europea, che ancora non esisteva; tuttavia, non erano presenti neanche riferimenti *pro futuro* alle Comunità europee, delle quali la Spagna entrò a far parte nel 1986, né riferimenti generici all'Europa.

Per quanto ciò potesse risultare comprensibile o scusabile, la situazione divenne progressivamente insostenibile con il passare degli anni, in particolare se si considera la logica preoccupazione delle Comunità autonome che si vedevano private, nella pratica, di competenze proprie in conseguenza dell'attuazione e dell'applicazione del diritto comunitario da parte dello Stato (nonostante il principio di autonomia istituzionale, la cui vigenza nel nostro ordinamento è stata espressamente riconosciuta dal Tribunale costituzionale).

L'assenza di riferimenti all'Europa appare ancor più incomprensibile in considerazione dell'altrettanto logica rivendicazione delle Comunità a partecipare direttamente alla fase ascendente, che determinò la stipula degli Accordi del 9 dicembre 2004 e ha implicato la diffusione di una cultura costituzionale partecipativa, maggiormente in linea con lo Stato *autonómico*.

Si deve altresì considerare che la stessa Unione europea fa riferimento, ora, alle Comunità autonome (come ai *Länder* tedeschi o alle Regioni italiane), disciplinando congegni di partecipazione nel controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà che prevedono lo specifico intervento dei Parlamenti territoriali.

La caratterizzazione in senso europeo degli Statuti era, pertanto, assolutamente necessaria. L'assoluta indifferenza degli Statuti rispetto all'Europa, infatti, non era accettabile e contribuiva ad indebolire il sentimento europeista nella cittadinanza, svincolandola, a livello territoriale, dal processo di integrazione comunitaria.

È necessario inoltre sottolineare che il testo originario degli Statuti non conteneva riferimenti al potere estero delle Comunità autonome. Simile limitazione era dovuta ad una visione assai restrittiva delle relative facoltà della Comunità autonoma, motivata a sua volta da un'interpretazione

estensiva delle competenze dello Stato in materia internazionale (art. 149, comma 1, n. 3). Accanto al diritto di eseguire i Trattati internazionali nelle materie di competenza della Comunità, i primi Statuti si limitavano a prevedere un diritto di informazione, così come una facoltà di richiedere al Governo nazionale la stipula di determinati Trattati o convenzioni internazionali (in materia culturale, o di assistenza degli emigranti spagnoli all'estero).

2.1.2 I nuovi Statuti europeisti

Può affermarsi che i nuovi Statuti siano profondamente europeisti. Alcuni di essi, come lo Statuto della Catalogna o quello dell'Andalusia, contengono più di cinquanta riferimenti all'Europa o all'Unione europea e tale dato descrive bene il rilievo riconosciuto alla questione (gli altri Statuti, dal canto loro, si attestano sui trenta riferimenti).

Naturalmente la disciplina posta dai singoli Statuti, in questo come in altri casi, non è equivalente. Per questo motivo, ci si limiterà ad una ricostruzione generale che includa le tematiche essenziali anche se non tutte sono presenti in tutti gli Statuti.

I nuovi Statuti fanno riferimento specifico all'inserimento della Comunità autonoma nell'Unione europea e alla conseguente assunzione di valori ed obiettivi propri dell'Unione. Inoltre, regolano, in un apposito Capo o Titolo, le relazioni con l'Unione europea. Tra i profili sviluppati dagli Statuti in relazione all'Unione europea, si possono sottolineare i seguenti:

- Si prevede la partecipazione della Comunità autonoma al processo di formazione della posizione statale in seno all'Unione Europea (fase ascendente) tanto in forma indiretta (partecipazione al processo di formazione della posizione statale) quanto diretta (partecipazione alle delegazioni spagnole in sede comunitaria). La partecipazione alla fase ascendente è disciplinata sia con carattere multilaterale che bilaterale, in relazione a questioni che riguardano esclusivamente la Comunità autonoma, e segue le linee tracciate dagli Accordi del 9 dicembre 2004, prefigurando taluni avanzamenti (come nel caso della possibilità di assumere la presidenza della delegazione, prevista dallo Statuto catalano e da quello andaluso per l'eventualità di questioni incidenti su ambiti di competenza esclusiva della Comunità autonoma, nel rispetto della normativa vigente in materia).
- Viene altresì disciplinata la partecipazione della Comunità autonoma alla fase discendente, riconoscendosi in modo esplicito o implicito il principio di autonomia istituzionale. Si riconosce, pertanto, che spetta alle Comunità autonome l'attuazione e l'esecuzione del diritto comunitario nelle materie di propria competenza. In alcuni casi, sono presenti previsioni specifiche in tema di esercizio delle competenze esecutive (ad esempio, gestione di fondi europei), o rispetto alla competenza normativa di dettaglio: in taluni casi (Statuto catalano e andaluso), si riconosce infatti alla Comunità autonoma la possibilità di attuare direttamente in via legislativa il diritto dell'Unione europea nell'esercizio della potestà normativa di dettaglio, qualora la normativa comunitaria sia idonea a sostituire la legislazione statale di principio. Si evita in questo modo che le norme statali di principio finiscano, in questi casi, per svuotare completamente le competenze autonome, occupando tutto lo spazio di normazione disponibile.
- In relazione al meccanismo di allarme rapido, i nuovi Statuti, pur nella consapevolezza che il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità non è ancora entrato in vigore, hanno operato un riferimento generico al procedimento ivi contemplato, di modo da rendere possibile, in futuro, la partecipazione delle Comunità autonome allo stesso. Bisogna sottolineare che nell'Unione europea esiste un consenso assai ampio sulla necessità di simile meccanismo di allarme

rapido. Pertanto, è prevedibile che ad esso venga conferita veste giuridicamente vincolante, anche qualora il processo di ratifica del Trattato costituzionale dovesse definitivamente arrestarsi.

- Si è riconosciuto rango statutario alle Delegazioni delle Comunità autonome in sede europea, la cui compatibilità con la Costituzione è stata riconosciuta dal Tribunale costituzionale a partire dalla sentenza n. 165 del 26 maggio 1994.

Questi sono solo alcuni dei riferimenti più importanti, ma non gli unici: ne sono infatti presenti altri, di tipo diverso (relazioni con le regioni europee, obbligo dello Stato di informare la Comunità autonoma in relazione alla revisione dei Trattati, ai progetti di atti normativi comunitari o ai procedimenti pendenti dinanzi alla Corte di Giustizia).

In materia di potere estero, i nuovi Statuti muovono da una precisa comprensione del titolo di competenza in materia di relazioni internazionali, agevolata dalla giurisprudenza costituzionale, sancendo la possibilità di sviluppare detta materia nei propri ambiti di competenza. Gli Statuti dedicano un Capo o un Titolo specifico al potere estero della Comunità autonoma: in essi viene ribadito il diritto all'informazione già previsto negli Statuti previgenti, completato, in alcuni casi, dalla previsione della possibilità per la Comunità autonoma di esprimere il proprio parere.

D'altro canto, si ribadisce la competenza della Comunità autonoma ad eseguire i Trattati nel quadro delle proprie competenze, mentre la facoltà di richiedere allo Stato la stipula di Trattati o Convenzioni internazionali viene estesa a tutte le materie di competenza della Comunità (Andalusia e Catalogna), di suo interesse (Aragona), che la riguardino (Isole Baleari) o con carattere generale (Comunità Valenziana).

Bisogna poi considerare che, in alcune Comunità (Andalusia e Catalogna), tra le funzioni di formulare proposte o accettare accordi affidate alla Commissione Bilaterale di Cooperazione si prevede anche l'osservazione dell'attività dello Stato sul piano internazionale che incida sulle competenze della Comunità autonoma.

Allo stesso tempo, si prevede la possibilità che le Comunità autonome partecipino alle delegazioni di negoziato, in caso di Trattati o Convenzioni che le riguardino direttamente e singolarmente (Catalogna, Andalusia, Baleari), che incidano su proprie competenze o su materie di loro specifico interesse (Comunità Valenziana, Aragona). Le Comunità autonome possono mantenere uffici all'estero per la promozione dei propri interessi (Catalogna, Aragona) o specificamente in alcuni ambiti (Andalusia e Isole Baleari per la promozione turistica, Comunità valenziana per la promozione commerciale).

Allo stesso modo, si prevede la partecipazione agli incontri di collaborazione tra lo Stato spagnolo e i Paesi confinanti (Andalusia), così come la possibilità di sottoscrivere accordi di collaborazione nell'ambito delle competenze autonome (Catalogna, Andalusia, Comunità valenziana, Aragona, Baleari). Gli organi di rappresentanza estera dello Stato dovranno prestare il proprio ausilio, affinché le Comunità autonome possano sottoscrivere detti accordi (Catalogna e Andalusia).

Si prevede altresì la possibilità che le Comunità autonome partecipino alle delegazioni statali presso organismi internazionali in relazione a questioni che presentino per esse particolare rilevanza (o che incidano su proprie competenze, o su materie di loro specifico interesse, come nel caso delle Isole Baleari e della Comunità valenziana), nel rispetto della normativa statale (Catalogna, Andalusia, Isole Baleari, Comunità Valenziana).

Altri aspetti da sottolineare sono la cooperazione interregionale e transfrontaliera così come la cooperazione allo sviluppo, particolarmente rilevante se si considera il contesto di accelerato sviluppo dei processi di globalizzazione nel quale vengono approvati gli Statuti.

2.2 *Il riparto delle competenze*

2.2.1 *I problemi nel periodo antecedente le riforme*

Le questioni attinenti il riparto di competenze non sembravano in origine destinate ad entrare nel dibattito relativo alle riforme statutarie in corso. C'erano buoni motivi per ritenerlo, in quanto il novero delle competenze delle Comunità autonome sembrava essersi esaurito già con la formulazione dei primi Statuti di piena autonomia (Catalogna, Paese Basco, Andalusia) (5); tale regime, inoltre, era stato esteso alle rimanenti Comunità con la Legge organica 23 dicembre 1992, n. 9, che provvedeva appunto al trasferimento di ulteriori competenze alle Comunità che avevano acceduto al regime di autonomia secondo l'art. 143 e per mezzo dei processi di riforma statutaria che seguirono.

Tuttavia, negli ultimi anni è stata progressivamente rimessa in discussione l'interpretazione del riparto di competenze effettuata dallo Stato e convalidata in varie occasioni dal Tribunale costituzionale, senza che con ciò si intendesse riformulare il riparto di competenze così come stabilito dalla Costituzione. Simile sensazione di disagio muoveva dalla constatazione che lo Stato era andato progressivamente ampliando la propria sfera di intervento mediante il ricorso a titoli di competenza trasversali (in particolare quello enunciato all'art. 149, comma 1, n. 13: "Principi e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica") così come attraverso un'interpretazione estensiva del concetto di normativa di principio, negli ambiti contrassegnati dalla ripartizione tra normativa di principio e normativa di dettaglio. Detto ampliamento risulta, in effetti, da una serie di operazioni interpretative alquanto discutibili dal punto di vista costituzionale:

1. Da un lato, il superamento dei limiti intrinseci agli stessi titoli di competenza trasversali, fondando di volta in volta su di essi interventi di carattere puntuale, estranei rispetto alla *ratio* della relativa previsione costituzionale. Attraverso simili interventi sono state prodotte alterazioni del riparto di competenze: così, si sono limitate le competenze delle Comunità autonome o si sono condizionate le forme di esercizio delle loro competenze esecutive in ambiti sui quali, a stretto rigore, non avrebbero dovuto incidere competenze trasversali dello Stato. Tale processo sul piano interno è stato amplificato, sempre indebitamente, nell'applicazione del diritto comunitario (6).

2. D'altro canto, si è registrata l'abituale sovrapposizione e confusione tra due operazioni di carattere differente, attinenti al riparto funzionale tra normativa di principio e normativa di dettaglio, vale a dire la delimitazione dei principi fondamentali della materia e la loro specifica regolamentazione. Si tratta di due operazioni aventi distinta natura costituzionale, poiché quando lo Stato delimita l'ambito dei principi fondamentali di una materia disimpegna una funzione costituzionale specifica di ordinamento delle competenze, che verrà assunta nel blocco di costituzionalità. Al contrario, quando disciplina il contenuto di tali principi disimpegna una funzione normativa ordinaria nell'esercizio delle proprie competenze, che non deve incidere sul riparto di competenze con le Comunità autonome. Com'è ovvio, le due operazioni non possono essere sempre nettamente tenute distinte, nella pratica. Ciononostante, lo Stato ha abusato della propria funzione costituzionale esercitando, in sede di delimitazione dei principi, funzioni che non gli spettano, o formulando una disciplina del contenuto di tali principi avente l'effetto di delimitare l'ambito delle competenze, facendo uso di strumenti normativi inadeguati.

È tuttavia necessario riconoscere che taluni dei problemi esposti sono stati accresciuti in conseguenza della concreta formulazione delle disposizioni statutarie dedicate all'attribuzione di competenze alle Comunità autonome. Si erano infatti incluse nel contenuto delle stesse, ad esempio, clausole generali di salvaguardia delle competenze statali (con riguardo ai titoli trasversali e alla normativa di principio), assolutamente prive di senso, in quanto esse, pur potendo operare come limiti in virtù della loro enunciazione e configurazione costituzionale, non possono operare contestualmente al corrispondente titolo di competenza della Comunità autonoma e nella stessa sede testuale. Al contrario, il titolo di competenza della Comunità autonoma definisce un ambito materiale riservato alla potestà normativa o esecutiva delle Comunità, il quale non può essere sottoposto a limiti di fonte statale se non negli aspetti concreti costituzionalmente stabiliti.

Inoltre, si può affermare che, almeno con riferimento ad alcune Comunità, negli ultimi anni si è registrato uno sfasamento tra il progressivo sviluppo delle strutture istituzionali e, dunque, del potenziale di intervento sul territorio, rispetto alla persistenti limitazioni derivate dall'interpretazione statale dell'estensione delle proprie competenze, avallata talvolta dal Tribunale costituzionale e, d'altro canto, in linea con l'originaria formulazione dei titoli di competenza in sede statutaria. Detto sfasamento è stato percepito come una vera e propria zavorra, in grado di impedire la piena attuazione di politiche proprie da parte della Comunità autonoma, nell'ottica di una maggiore attenzione alle necessità dei propri cittadini.

D'altro canto si era assistito, in numerosi ambiti, ad una precisazione della portata delle competenze stabilite nei primi Statuti da parte del Tribunale costituzionale, che aveva provveduto ad includere in esse nuovi profili, contribuendo così a definire un riparto di competenze che risultava essere solo in minima parte contenuto negli Statuti. In conseguenza, la recezione statutaria dei nuovi profili di competenza costituiva un mezzo per incorporare agli Statuti ambiti di competenza in essi non contenuti.

2.2.2 Le soluzioni accolte nei nuovi Statuti

Per far fronte ai problemi sorti sul piano del riparto delle competenze, sono state realizzate numerose proposte, soprattutto di iniziativa catalana (7), che presuppongono un nuovo approccio metodologico alla formulazione delle disposizioni statutarie in tema di competenze (8) e, a seguito degli aggiustamenti operati in sede parlamentare (9), sono state recepite, in forma disomogenea, nei nuovi Statuti:

A) Da un lato, si è registrato l'intento di razionalizzare le categorie di competenze attualmente contenute negli Statuti, di modo da rendere effettivo il carattere esclusivo delle competenze stesse, senza possibilità di indebite interferenze da parte dello Stato. A tale proposito si stabilisce, in alcuni Statuti (Catalogna e Andalusia) che la potestà legislativa e quella regolamentare spettano "in forma integrale" o "integralmente" alla Comunità autonoma: in tal modo la competenza viene identificata attraverso la pienezza delle potestà della Comunità in materia (legislativa, regolamentare, esecutiva). Tale previsione, tuttavia, non è stata accompagnata da una delimitazione precisa delle competenze, in conformità al concetto di "esclusività" strettamente inteso (vale a dire, attraverso un'individuazione dei casi in cui la competenza spetta integralmente alla Comunità autonoma); al contrario, si continua ad utilizzare un duplice concetto di esclusività, come nei vigenti Statuti: da un lato, la pienezza di potestà e facoltà in una determinata materia e, d'altro canto, l'esclusività riferita alla competenza sulla materia, indipendentemente dalle potestà concretamente esercitabili. In tal modo, l'enunciazione delle competenze esclusive può continuare ad essere unita alla salvaguardia delle competenze statali come avviene negli Statuti vigenti, nei quali l'esclusività della competenza

non è incompatibile con l'intervento statale, quando quest'ultimo possiede un titolo di competenza a ciò idoneo secondo la Costituzione.

Risulta a questo punto difficile che le riforme siano effettive, proprio a causa di questa ambivalenza del termine "esclusive", che si manifesta già nella formulazione costituzionale (laddove l'art. 149, comma 1 riserva allo Stato la "competenza esclusiva nelle seguenti materie..." quando invece all'elencazione che ne consegue non sempre corrispondono competenze esclusive) e si ripropone nell'attuale distribuzione di competenze in sede statutaria che continuano a fare uso del termine in una accezione ampia. Simile tendenza è stata oggetto di critiche, a mio parere ingiustificate, in quanto gli Statuti si limitano a recepire il criterio che la Costituzione usa in relazione allo Stato. In tale prospettiva, "esclusività" non sempre ha un significato definito né in Costituzione né negli Statuti, con riferimento alla pienezza di potestà normative ed esecutive in una materia determinata. Al contrario, con il termine "esclusività" si può fare riferimento anche al fatto che un ambito materiale (determinato in virtù di diversi criteri) o una concreta funzione (attuazione legislativa e/o esecuzione) restano riservati alla competenza dello Stato o della Comunità autonoma. L'esclusione dell'intervento statale non dipende dalla qualificazione, ma dalla sufficienza o meno, allo scopo, del titolo costituzionale.

A queste condizioni, appare chiaro che la giurisprudenza del Tribunale costituzionale sul senso dell'espressione "esclusive" rispetto alla qualificazione delle competenze negli Statuti continua a poter essere applicata e che, pertanto, la caratterizzazione delle competenze in termini di esclusività dovrà essere sottomessa ad una interpretazione costituzionale che ne definisca, in ciascun caso, la reale portata in relazione alle possibilità di intervento dello Stato in materia, ricavate dalle stesse disposizioni costituzionali o statutarie. A tale proposito, è necessario riconoscere che simile interpretazione costituzionale degli Statuti non si sarebbe potuta evitare neanche attraverso una sistematica ordinazione delle competenze avente lo scopo di eliminare il dualismo di significati del termine "esclusività", giacché la giurisprudenza costituzionale può ricavare i titoli di competenza idonei ad abilitare l'intervento dello Stato non solo dagli Statuti, ma anche dalla Costituzione.

Un ambito in cui senza dubbio si sono prodotti avanzamenti è quello delle competenze ripartite ed esecutive. Da un lato, per ciò che concerne le competenze ripartite, vengono stabilite condizioni per l'adozione della legislazione statale di principio (negli Statuti di Catalogna, Andalusia e Aragona). Lo Stato dovrà stabilire i principi fondamentali della materia con norme di rango legislativo, salvo che nei casi espressamente previsti, in armonia con la Costituzione e gli Statuti (in Andalusia e Aragona, solo in armonia con la Costituzione, art. 42, comma 2, n. 2, St. Andalusia e art. 75 St. Aragona). Si tratta di una precisazione che corrisponde alle acquisizioni della giurisprudenza costituzionale in materia di preferenza della legge, in base alle quali lo Stato deve intervenire in tale forma, salvo i casi in cui la Costituzione o gli Statuti consentano l'adozione di misure in altra forma. Nello Statuto della Catalogna si dispone che il contenuto di tale legislazione consisterà nella fissazione di principi, o di un "minimo comun denominatore" normativo, riferimento anch'esso in linea con la giurisprudenza costituzionale. Per questo motivo, anche se disposizioni del medesimo contenuto non sono state incluse in tutti gli Statuti, è evidente che la stessa funzione della normativa di principio impedisce allo Stato di determinare il "minimo comun denominatore" normativo solo in relazione ad alcune Comunità, posto che lo stesso deve essere comune per tutto il territorio nazionale.

Quanto alle competenze esecutive, la nuova formulazione contenuta in alcuni Statuti (solo in Catalogna e Andalusia, anche se nello Statuto delle Baleari, all'art. 32, la soluzione della questione è rinviata a quanto dispongano in materia le leggi statali) permette alle Comunità autonome di adottare regolamenti di esecuzione della normativa statale. Secondo tale formulazione, i regolamenti esecutivi dello Stato potranno essere integrati da regolamenti esecutivi della Comunità

autonoma. Come stabilito in questi nuovi Statuti, le Comunità si vedono attribuito il potere di approvare disposizioni regolamentari in esecuzione della normativa statale: tale previsione non è incompatibile con la giurisprudenza del Tribunale costituzionale sempre che consenta l'adozione di una disciplina unitaria da parte dello Stato, che dovrà essere completata dalla Comunità autonoma nell'esercizio della propria potestà regolamentare, complementare rispetto a quella statale (10). Il quadro sarebbe stato ben diverso, se si fosse prevista la completa occupazione dello spazio normativo destinato all'attuazione in via regolamentare delle leggi impedendo allo Stato di esercitare le proprie competenze esecutivo-attuative per mezzo di regolamenti e contraddicendo così la concezione materiale della competenza legislativa delineata dalla giurisprudenza costituzionale (11).

In definitiva, le citate Comunità autonome potranno adottare regolamenti in esecuzione non già delle "leggi" statali, bensì della "normativa" statale. Secondo tale formulazione, i regolamenti esecutivi statali potranno essere integrati da regolamenti esecutivi delle Comunità autonome in questione, senza poter contraddire, come ovvio, alla normativa statale.

B) D'altro canto, si è registrata la tendenza ad includere nel testo degli Statuti "sub-materie" o profili di competenza in funzione di precisazione dei titoli di competenza attualmente contenuti negli Statuti. Tale idea è legata alla riformulazione del blocco di costituzionalità attraverso la nuova redazione degli Statuti di autonomia. Il fine perseguito ha una natura duplice. Da un lato, attraverso l'incorporazione agli Statuti di specifici profili di competenza si eliminano possibili dubbi quanto alla concreta spettanza delle competenze. Ora, dato che secondo l'art. 149, comma 3, della Costituzione "le materie non espressamente attribuite dalla Costituzione allo Stato, potranno attribuirsi alle Comunità Autonome in virtù dei rispettivi Statuti", è ben possibile includere negli Statuti – con il grado di specificazione che si desidera – competenze in tutte quelle materie che la Costituzione non attribuisca espressamente allo Stato. Mediante questa operazione si ottiene una vera e propria "blindatura" della competenza che, una volta inclusa nello Statuto, non può più formare oggetto di interventi da parte dello Stato.

Allo stesso tempo, tuttavia, la specificazione dei titoli di competenza in virtù della tecnica esposta rende possibile una differenziazione con riguardo ai limiti posti ai titoli statali di competenza, per l'innanzi enunciati con carattere generale negli Statuti di autonomia. In tal modo, non risulta più necessario porre limiti di carattere generale ai titoli di competenza delle Comunità autonome che, proprio per il loro carattere generale, rischierebbero di incidere indebitamente su aspetti delle stesse competenze autonome. Ora è possibile distinguere tra quei profili concreti che sono sottomessi a limiti in virtù di titoli di competenza che la Costituzione riserva allo Stato e i profili che, invece, non devono formare per principio oggetto di intervento statale.

Simile operazione è possibile, in quanto attraverso la modifica degli Statuti si modifica il blocco di costituzionalità e, dunque, il parametro in base al quale il Tribunale costituzionale delimita le competenze di Stato e Comunità autonome (12). Ciononostante, non ogni affermazione è legittima in tema di modifica del blocco di costituzionalità. È infatti necessario tenere in considerazione la giurisprudenza costituzionale e, sulla base di essa, eliminare solo quelle limitazioni che il Tribunale costituzionale ha individuato (o quelle, simili, che non sono state oggetto di pronuncia) e che hanno giustificato una restrizione delle competenze autonome sulla base della concreta redazione degli Statuti. Non così avviene per quelle limitazioni che derivano da competenze dello Stato costituzionalmente stabilite, indipendentemente dalla specifica formulazione degli Statuti.

Simili proposte, se adeguatamente applicate, non creano problemi di costituzionalità. Non è infatti incostituzionale definire nello Statuto competenze normative generali seguendo criteri costituzionalmente contemplati (altro e distinto problema è quello del contenuto di simili definizioni

che può materialmente incorrere in vizi di incostituzionalità). Né è incostituzionale specificare le competenze sempre che non si incorporino agli Statuti sub-materie o profili costituzionalmente riservati allo Stato. Infine, non è incostituzionale modificare il blocco di costituzionalità attraverso la revisione degli Statuti. Tutto al contrario, le riforme statutarie che erano state in precedenza realizzate nelle Comunità ad autonomia differita avevano modificato il blocco, incorporando nuove competenze. Di nuovo, il limite non è formale ma sostanziale: detto cambio, infatti, deve realizzarsi in armonia con la Costituzione e, dunque, nel rispetto delle competenze che essa riserva allo Stato (13).

Uno dei problemi che può porre la diversa formulazione delle competenze negli Statuti di Catalogna e Andalusia, da un lato, e il resto degli Statuti (riformati o meno) dall'altro, è quello della disuguaglianza tra le Comunità autonome. Bisogna considerare che gli Statuti della Comunità Valenziana, delle Isole Baleari e dell'Aragona, pur avendo modificato il novero delle loro competenze, non sono arrivati a far pieno uso della nuova metodologia seguita negli Statuti catalano e andaluso. La disuguaglianza sotto il profilo competenziale non radica, come ovvio, nessun rilievo di incostituzionalità nei confronti degli Statuti che hanno seguito detta nuova metodologia nell'articolazione delle competenze. Ciononostante, non può disconoscersi che una disuguaglianza permanente tra le Comunità sul piano delle competenze pone problemi strutturali allo Stato *autonómico*, potenzialmente suscettibili di proiettare inedite distorsioni sul funzionamento futuro dello Stato e delle Comunità autonome (nel contesto europeo) (14). Ora, la disuguaglianza tra le Comunità sul piano delle competenze non solo incide sullo Stato *autonómico* nel suo complesso ma può rifrangersi sulla qualità dell'autonomia politica delle Comunità autonome e sulla loro capacità di attuare politiche proprie e di configurare autonomamente la propria identità e la propria organizzazione economico-sociale. In ultima analisi, simile disuguaglianza può incidere sulla tenuta dell'articolazione territoriale dello Stato, situando talune Comunità in posizione privilegiata per la difesa dei propri interessi e favorendo, in definitiva, una maggiore disuguaglianza fra gli stessi territori (15).

Un tentativo di correzione della disuguaglianza che può essere prodotta dalla diversità di formulazione delle competenze nell'attuale processo di riforme statutarie si è avuto attraverso il ricorso a clausole generali di livellamento delle competenze. Le formulazioni proposte finora hanno un'efficacia limitata. Da un lato, la clausola contenuta nella proposta di riforma dello Statuto della Comunità valenziana (16) è totalmente inoperante, in quanto non può costituire vincolo per il futuro legislatore organico statale in sede di trasferimento di competenze (e tantomeno con il carattere di automaticità che pure enuncia) né essa risulta necessaria per l'assunzione delle competenze medesime, quando il loro trasferimento avviene con carattere generale (esse, in questo caso, peraltro, non potrebbero essere neanche considerate competenze statutarie) (17).

D'altro canto, le clausole di chiusura recepite in vari Statuti, come quelli di Andalusia (18), Isole Baleari (19), Aragona (20) e in quello della stessa Comunità valenziana (21), sebbene possano dispiegare effetti di livellamento, non arrivano ad estendere la propria efficacia in relazione ai limiti delle competenze autonome contenuti nelle clausole generali di salvaguardia delle competenze statali. In ogni caso, la questione potrebbe risolversi se, in sede di futura riforma costituzionale, si eliminasse la doppia clausola residuale dell'art. 149, comma 3 (22) e si optasse per una tecnica di distribuzione delle competenze dotata di maggior funzionalità (23). Una previsione che avrebbe potuto risultare di utilità a questi effetti (a Costituzione invariata) era quella contenuta nella Proposta di Riforma statutaria approvata dal Parlamento andaluso, che non venne approvata dalle *Cortes Generales* (24) ed è stata formulata altresì nella Proposta di Riforma statutaria presentata alle *Cortes Generales* dalle *Cortes* della Castiglia-La Mancia (25).

2.3 *Strumenti di relazione con lo Stato e le altre Comunità autonome*

2.3.1 *Bilateralismo versus multilateralismo*

Anche questo aspetto è stato oggetto, negli ultimi anni, di un dibattito particolarmente profondo quanto ai profili di principio, poiché riflette la tensione tra modello federale e modello asimmetrico nella costruzione dello Stato *autonómico*. Dal momento che non è necessario, in questa sede, diffondersi sulla storia di simile tensione (26), è sufficiente indicare che esiste una chiara corrispondenza, da un lato, tra modello federale e meccanismi multilaterali e, dall'altro, tra modello asimmetrico e meccanismi bilaterali.

Il dibattito su multilateralità e bilateralità è dunque condizionato dalla tensione circa il modello di Stato ma anche dall'assenza di una cultura politica di livello territoriale all'interno dei partiti politici di rilievo nazionale. Simile indifferenza provoca una notevole sfiducia dei partiti nazionalisti "periferici" (per usare la classica espressione di G. Trujillo) verso gli organi multilaterali, perché temono che la propria voce e quella delle Comunità autonome che rappresentano possa venire attutita da un coro di voci, concertato dagli organi di direzione nazionale dei grandi partiti politici.

Questo timore ha un fondamento reale, dal momento che i partiti politici di rilievo nazionale sono soliti condizionare la politica territoriale alla politica nazionale, di modo che non sempre le decisioni a livello di Comunità sono prese in funzione degli interessi della Comunità stessa, come dovrebbe invece avvenire in un consolidato modello di autonomie. Sono molto scarse, infatti, le occasioni in cui i rappresentanti delle Comunità autonome si arrischiano a sfidare gli organi di direzione nazionali, seguendo esclusivamente schemi legati alla politica locale.

L'opzione per la multilateralità, che era già messa in discussione dai partiti nazionalisti periferici (che hanno sempre preferito negoziare direttamente con lo Stato, piuttosto che partecipare in organi multilaterali) è difficile da difendere se, in seno agli stessi organi multilaterali le singole Comunità autonome non assumono posizioni basate sui propri interessi. Lo sviluppo di una cultura politica locale potrebbe contribuire ad una percezione della multilateralità caratterizzata, in futuro, da minore sfiducia. Allo stesso modo, potrebbe costituire un fattore di impulso della multilateralità la riforma del Senato, prevista per convertire quest'ultimo in organo di rappresentanza delle Comunità autonome, come richiesto dal modello dello Stato *autonómico*.

Non v'è dubbio, infatti, che l'assenza di un Senato in grado di rappresentare realmente le Comunità autonome e la sfiducia verso gli attuali strumenti del multilateralismo abbiano orientato le riforme statutarie nel senso di sviluppare meccanismi di cooperazione bilaterale. Ora, nella misura in cui detti meccanismi non escludano la partecipazione agli organismi multilaterali, possono certo favorire una maggiore integrazione delle politiche statali e locali e contribuire ad un miglior funzionamento dello Stato *autonómico*.

2.3.2 *L'integrazione delle due prospettive*

Nonostante le iniziali critiche all'orientamento eccessivamente bilateralista della Proposta di Riforma dello Statuto catalano (27), non v'è dubbio che i nuovi Statuti siano riusciti ad integrare nella propria formulazione definitiva tanto meccanismi di raccordo ispirati al bilateralismo, quanto meccanismi ispirati al multilateralismo. Espresso riferimento ai due modelli è contenuto negli Statuti di Catalogna e Andalusia e, sulla base di esso, si prevede che in determinati ambiti si faccia ricorso all'uno o all'altro modello di raccordo (28).

Secondo l'art. 219, comma 2, St. Andalusia “nelle questioni di specifico interesse della Comunità autonoma verranno stabiliti i corrispondenti strumenti bilaterali di raccordo. Nelle questioni di interesse generale, l'Andalusia parteciperà per mezzo dei procedimenti o in seno agli organi multilaterali che si costituiscono”. Allo stesso modo, nell'art. 175, comma 2, St. Catalogna (e negli artt. 221, comma 1, St. Andalusia, 117 St. Isole Baleari e 88, comma 6, St. Aragona con formulazioni distinte) si afferma che “la *Generalitat* collabora con lo Stato anche attraverso gli organi e i procedimenti multilaterali negli ambiti e nelle questioni di comune interesse”.

L'incorporazione di meccanismi bilaterali di cooperazione con lo Stato non è stata equivalente in tutti gli Statuti. Alcuni di essi hanno creato una Commissione bilaterale di cooperazione (Catalogna, Andalusia, Aragona) come sede generale e permanente di relazione (St. catalano e St. andaluso), o come strumento principale di relazione (St. aragonese) tra lo Stato e la Comunità autonoma. Altri Statuti, tuttavia, non hanno previsto organi di tale natura (29).

Nella formulazione contenuta negli Statuti di Catalogna e Andalusia, la Commissione bilaterale è composta da un numero di rappresentanti dello Stato pari a quello dei rappresentanti della Comunità autonoma. Per la presidenza, è previsto un sistema di turnazione annuale tra le due componenti. La Commissione dispone di una Segreteria permanente e può costituire al suo interno Commissioni e Comitati, se lo ritiene opportuno. Viene previsto che la Commissione si riunisca, in forma plenaria, due volte l'anno, oltre alle convocazioni straordinarie su istanza di una delle due parti. La Commissione deve elaborare un rapporto annuale, che verrà trasmesso al Governo dello Stato e al Governo e al Parlamento della Comunità autonoma. Dato il suo carattere paritario, la Commissione adotterà il regolamento interno per il suo funzionamento solo con l'accordo delle due parti.

Compito fondamentale della Commissione è quello di assicurare il coordinamento nell'esercizio delle competenze dello Stato e della Comunità autonoma, così come la previsione di meccanismi di informazione e collaborazione circa le rispettive politiche pubbliche e le questioni di comune interesse. A tale scopo, la Commissione delibererà, realizzerà proposte e adotterà accordi, a seconda dei casi, nelle eventualità stabilite dallo Statuto e negli ambiti che sono specificati nelle disposizioni che la regolano (art. 183 St. catalano; art. 220 St. andaluso) (30). Tra questi si ricordano:

- I progetti di legge che incidano sul riparto di competenze tra lo Stato e la Comunità autonoma singolarmente considerata;
- La programmazione della politica economica generale del Governo dello Stato per tutto ciò che si riferisca agli interesse e alle competenze della Comunità autonoma singolarmente considerata;
- L'impulso alle misure adeguate al miglioramento della collaborazione tra lo Stato e la Comunità autonoma e alla maggiore efficacia dell'esercizio delle rispettive competenze negli ambiti di interesse comune;
- I conflitti di competenza sorti tra le parti e la proposta, se del caso, di misure per la loro risoluzione;
- La valutazione del funzionamento dei meccanismi di collaborazione che siano stati stabiliti tra lo Stato e la Comunità autonoma;
- L'osservazione e il controllo della politica europea per garantire l'effettività della partecipazione della Comunità autonoma nella gestione delle questioni attinenti all'Unione europea;
- L'osservazione e il controllo dell'azione estera dello Stato che incida sulle competenze della Comunità autonoma.

Altri aspetti da considerare nello studio delle relazioni bilaterali sono i principi che ispirano dette relazioni: esse, infatti, devono basarsi, secondo le diverse formulazioni accolte dagli Statuti, sui principi di collaborazione, cooperazione, solidarietà, lealtà istituzionale e aiuto reciproco. Allo

stesso modo, vanno segnalati gli accordi che possono essere conclusi tra Comunità autonoma e Stato.

Alcuni dei nuovi Statuti (Catalogna e Andalusia e, in minor misura, Aragona) hanno previsto la partecipazione della Comunità autonoma nella designazione di membri di determinati organi statali, come ad esempio gli organi di direzione della Banca di Spagna, la Commissione nazionale sul Mercato dei Valori e la Commissione sul Mercato delle Comunicazioni, così come la Corte dei Conti, il Consiglio economico e sociale, l'Agenzia tributaria, la Commissione nazionale per l'energia, l'Agenzia spagnola per la protezione dei dati personali, il Consiglio della Radiotelevisione, tra gli altri. In alcuni Statuti (Catalogna e Andalusia) è altresì prevista la possibilità di partecipazione ai procedimenti di designazione degli organi costituzionali (Tribunale costituzionale, Consiglio generale del Potere giudiziario) nei termini previsti dalla normativa statale (31).

Le relazioni con le altre Comunità autonome sono articolate attraverso procedimenti multilaterali che, come ovvio, non si limitano a disciplinare le relazioni tra Stato e Comunità autonoma, ma si estendono a disciplinare le relazioni tra le singole Comunità autonome. I nuovi Statuti dedicano altresì un capitolo specifico alle relazioni con le altre Comunità autonome (nello Statuto catalano ed in quello della Comunità valenziana tale disciplina è contenuta nel Capo relativo alle relazioni con lo Stato). I nuovi Statuti contengono inoltre (sulla scia, peraltro, degli Statuti precedenti) una disciplina delle Convenzioni di collaborazione e Accordi di cooperazione con le altre Comunità autonome (previsti all'art. 145, comma 2, della Costituzione).

Un aspetto rilevante dei nuovi Statuti è la disciplina degli enti locali. L'autonomia degli enti locali è garantita dalla Costituzione ed essi sono sottoposti ad una disciplina di fonte duplice, statale e autonoma. Entrambe le fonti devono rispettare la garanzia istituzionale dell'autonomia locale. Ora, mentre la percezione delle competenze autonome nei primi Statuti era alquanto restrittiva, nei nuovi Statuti si accoglie una visione molto diversa delle competenze che spettano alla Comunità autonoma e della stessa funzione dello Statuto di autonomia.

Per questo motivo, i nuovi Statuti contengono una disciplina dettagliata degli enti locali, ai quali dedicano Titoli o Capi specifici. In essi vengono sanciti principi generali e disciplinati meccanismi di relazione tra enti locali e Comunità autonoma. Inoltre, in alcuni Statuti (Catalogna e Andalusia) vengono stilate liste di competenze degli enti locali. Allo stesso modo, si contemplan riserve di legge per la regolazione del regime degli enti locali da parte della Comunità autonoma, nel quadro della legislazione statale di principio.

Tra i principi che disciplinano le relazioni tra Comunità autonoma ed enti locali nei nuovi Statuti bisogna sottolineare il principio di sussidiarietà (32), enunciato nello Statuto della Catalogna (33), dell'Andalusia (34), dell'Aragona (35) e della Comunità valenziana (36).

2.4 *Il finanziamento delle Comunità autonome*

2.4.1 *La recente evoluzione del modello di finanziamento*

Anche rispetto all'autonomia finanziaria può affermarsi che questa materia – come quella delle competenze - non sembrava destinata a rientrare nell'oggetto delle riforme statutarie. La recente introduzione di un modello di finanziamento destinato ad assumere carattere di permanenza (in vigore dal 2002) (37) lasciava supporre che esso non sarebbe stato rimesso in discussione così presto. Bisogna infatti considerare che esso venne introdotto con il consenso unanime delle

Comunità autonome, consentendo di superare i contrasti politici e giurisdizionali provocati dal modello di finanziamento in vigore dal 1997 al 2001 (38).

Il sistema di finanziamento delle Comunità autonome ha conosciuto una progressiva evoluzione nel senso di una maggiore garanzia di autonomia nella gestione e nella disciplina dello spazio fiscale di ciascuna Comunità autonoma. Inizialmente, il sistema era orientato al finanziamento dei servizi trasferiti alle Comunità autonome. Il modello di finanziamento si configurò fino al 1997 come essenzialmente redistributivo perché fondato sulla partecipazione alle entrate statali; lo Stato, in altre parole, riscuoteva le entrate nei territori, ma ridistribuiva le risorse in base alla popolazione. Simile carattere redistributivo del modello rese inoperante il Fondo di compensazione territoriale, poiché era il sistema stesso a realizzare la compensazione nel momento in cui ridistribuiva in forma uguale tra le popolazioni delle Comunità autonome quelle stesse risorse il cui gettito era stato più elevato dalle Comunità con il reddito più alto.

L'evoluzione verso un sistema basato sulla cessione totale o parziale di tributi da parte dello Stato (in luogo della partecipazione alle entrate che lo Stato otteneva sulla base del gettito fiscale) presuppone un orientamento favorevole all'autonomia finanziaria di ciascuna Comunità autonoma e che rende possibile lo sviluppo di uno spazio fiscale autonomo. Ciononostante, salvo la Comunità di Madrid e le Isole Baleari, nessuna altra Comunità ottiene entrate sufficienti con i tributi propri e con quelli ceduti dallo Stato, sicché deve ricorrere al *Fondo de Suficiencia* (*) per soddisfare le proprie necessità di spesa.

D'altro canto, nonostante l'accordo raggiunto nel 2001, esiste un notevole malessere, in particolare in Catalogna, in quanto nessuno dei modelli di finanziamento introdotti sinora (incluso l'ultimo) hanno conseguito evitare la produzione dell' "effetto negativo" per questa Comunità, che consiste nel saldo negativo tra reddito familiare disponibile e prodotto interno lordo della Comunità stessa. A differenza di Comunità come il Paese basco, in cui il reddito familiare disponibile è superiore al prodotto interno lordo della Comunità, in Catalogna si produce l'effetto contrario. Ciò significa che la Catalogna contribuisce al finanziamento dello Stato in forma maggiore rispetto a quanto percepisce.

Certo, contribuire in forma maggiore rispetto a quanto si riceve – con riferimento alle Comunità più ricche – è consustanziale ai meccanismi di coesione territoriale, che risultano necessari per la realizzazione delle direttive costituzionali di cui al Titolo VIII e in altri passi della Costituzione (39). D'altro canto, non c'è dubbio che la riduzione delle differenze territoriali non solo corrisponde alla corretta attuazione del principio di solidarietà ma dispiega effetti positivi anche sullo Stato nel suo complesso, aumentando la capacità economica delle Comunità più povere e, pertanto, la loro capacità di acquistare beni e servizi dalle più ricche. In questa prospettiva, una radicale trasformazione del modello finirebbe per ripercuotersi negativamente, a medio termine, sull'insieme dello Stato, pregiudicando lo sviluppo economico delle Comunità autonome.

Ora, il saldo negativo tra reddito familiare disponibile e prodotto interno lordo in una singola Comunità non può a sua volta essere considerata come qualcosa di positivo, in quanto costituisce una zavorra per lo sviluppo economico della Comunità stessa. È dunque comprensibile che la Catalogna pretendesse una modifica del modello di finanziamento che le permettesse di sviluppare una propria politica economica e dare impulso alla propria economia. La questione più dibattuta nel processo di riforma statutaria della Catalogna non è stata il merito della riforma stessa – che alla fine ha optato per un aumento percentuale dei tributi ceduti dallo Stato, di modo da accrescere l'autonomia finanziaria catalana – quanto piuttosto se detta modifica potesse avvenire mediante riforma dello Statuto, o non dovesse piuttosto passare per una concertazione multilaterale in seno al Consiglio per la politica fiscale e finanziaria.

2.4.2 *Le direttrici delle riforme future*

Quanto alla questione formale, relativa al modo in cui si sarebbe dovuta realizzare la riforma del modello di finanziamento, nella Proposta di riforma statutaria formulata dal Parlamento catalano si muoveva da un presupposto che difficilmente avrebbe potuto essere accettato dallo Stato e dalle altre Comunità autonome. Il sistema di finanziamento della Catalogna non riguarda solo la Catalogna e per questo deve formare oggetto di una previa intesa in seno al Consiglio per la politica fiscale e finanziaria. Lo Statuto può contenere esclusivamente principi o decisioni suscettibili di applicazione generale, o di formare l'oggetto di un accordo in sede di Consiglio, valido per tutte le Comunità.

Allo stesso modo, non era accettabile la Proposta di riforma statutaria approvata dal Parlamento catalano laddove attribuiva all'Agenzia delle Entrate della Comunità autonoma la gestione, riscossione, liquidazione e verifica di tutte le imposte gravanti sul territorio (ad eccezione di quelle locali), tanto quelle proprie e quelle cedute, quanto quelle non cedute. Su questo punto, era necessaria una riformulazione della proposta, affinché potesse essere accettata dallo Stato. Se i termini della stessa fossero rimasti invariati, ciò avrebbe condotto ad una alterazione fondamentale del modello di finanziamento della Comunità, assimilandolo a quello basco e a quello della Navarra, che costituiscono un'eccezione rispetto al resto delle Comunità autonome.

Infine, nella riforma dello Statuto catalano si optò per il mantenimento dell'attuale sistema di finanziamento, accrescendo la percentuale dei tributi parzialmente ceduti, sebbene questo aumento non sarà effettivo finché non sia concordato in seno al Consiglio per la politica fiscale e finanziaria e si produca la corrispondente modifica della L.O.F.C.A. (Legge organica sul finanziamento delle Comunità autonome) e delle leggi di cessione dei tributi.

Uno degli obiettivi della riforma del sistema di finanziamento che sarà realizzata in futuro dovrà essere quello di potenziare l'autonomia finanziaria delle Comunità autonome, rendendo possibile il loro intervento su di uno spazio fiscale proprio. A tal fine si sono previste misure diverse, alcune di esse in attesa dei corrispondenti accordi multilaterali e che pertanto si incorporeranno agli Statuti senza necessità di una riforma dei medesimi: è il caso, ad esempio, dell'aumento della percentuale di partecipazione al gettito derivante dai tributi ceduti dallo Stato. Così, la cessione parziale dell'I.R.P.F. (Imposta sul reddito delle persone fisiche) aumenterà dal 33% al 50%, quella dell'I.V.A. dal 35% al 50% e dal 40% al 58% quella dell'Imposta sull'alcool e le bevande alcoliche, sugli idrocarburi e sui tabacchi lavorati. Si può prevedere che, con queste nuove percentuali, Madrid e le Isole Baleari non saranno, in futuro, le uniche Comunità autonome di regime comune che non devono ricorrere al *Fondo de Suficiencia* per integrare l'entità del proprio finanziamento.

I nuovi Statuti contengono altre misure destinate a favorire l'autonomia finanziaria e collegate alla gestione dei tributi, come nel caso dell'istituzione di una propria Agenzia delle Entrate (40). Si prevede altresì, tra le novità, che l'investimento statale destinato alla Comunità autonoma dovrà rispettare determinati criteri, differenti da Comunità a Comunità: in Catalogna, si stabilirà in percentuale rispetto alla partecipazione della Comunità al prodotto interno lordo dello Stato (41), in Andalusia in base al rapporto percentuale tra popolazione dello Stato e della Comunità (42), nelle Baleari in considerazione del carattere insulare della Comunità (43), in Aragona in considerazione delle caratteristiche del territorio (44).

Altre questioni più concrete riguardano solo alcuni degli Statuti riformati, come nel caso delle previsioni specifiche del nuovo Statuto andaluso riguardo al cosiddetto "debito storico" (45) o

all'aggiornamento del censimento della popolazione (46) o al necessario consenso della Comunità autonoma per accettare qualunque nuovo sistema di finanziamento (47) (aspetto che, peraltro, è comune a tutte le Comunità autonome).

2.5 *Le riforme istituzionali*

2.5.1 *Un sistema istituzionale parzialmente extra-statutario*

Il capitolo delle riforme istituzionali è stato, senza dubbio, il meno conflittuale tra quelli che, finora, sono stati oggetto di riforme statutarie. Non bisogna dimenticare che, già nei primi Statuti esistevano procedimenti semplificati di riforma per questo tipo di modifiche statutarie. Ciò indica che si tratta di una materia coesistente al principio di autonomia e che, pertanto, deve riconoscersi alla Comunità autonoma un ampio margine di discrezionalità per definire la propria struttura istituzionale, nel rispetto, come ovvio, dei limiti costituzionalmente stabiliti.

Bisogna considerare che l'evoluzione del modello dello Stato *autonómico* ha dato luogo – nell'ambito delle singole Comunità - allo sviluppo di organi ed istituzioni che, in molti casi, non erano previsti a livello statutario. Simili organi "extrastatutari" (Consigli consultivi, Consigli economico-sociali, Corti o Camere dei conti) dovevano essere incorporati agli Statuti, accanto alle altre istituzioni fondamentali della Comunità autonoma. Si individua così un primo ambito di intervento, rispetto al quale si registrava un consenso assai ampio in relazione alle riforme proposte.

Esiste poi un profilo ulteriore, che riguarda in modo particolare alcune Comunità, come l'Andalusia, vale a dire quello dell'introduzione, attraverso la riforma statutaria, di tecniche di razionalizzazione (come la facoltà di sciogliere il Parlamento, per l'innanzi riconosciuta con norma di rango legislativo) e la soppressione di altri istituti (come l'investitura automatica). Allo stesso modo, tale profilo comprende la previsione di atti come il Decreto legislativo, non previsto in Andalusia (unica, tra le Comunità autonome, a non essersi dotata di simile strumento normativo) e che in altre Comunità autonome era stato introdotto in via extrastatutaria; lo stesso è avvenuto in relazione ai Decreti legge, non previsti in alcuna Comunità.

Vanno poi considerati altri organi, come i Consigli di Giustizia delle Comunità autonome, che hanno progressivamente preso forma nelle proposte di riforma dello Stato *autonómico*, contestuali al dibattito dottrinale degli ultimi anni.

2.5.2 *L'introduzione di istituzioni e tecniche*

In materia di riforme istituzionali, i nuovi Statuti hanno confermato tutte le previsioni. Da un lato, sono stati riconosciuti a livello statutario i nuovi organi e istituzioni introdotti in via legislativa nel corso dell'evoluzione istituzionale delle Comunità autonome: Corti o Camere dei Conti (48), Consigli consultivi (49), Consigli economico-sociali, Consigli per gli Audiovisivi. D'altro canto, sono stati creati organi nuovi come i Consigli di giustizia.

Per ciò che riguarda i rapporti tra Parlamenti e Governi autonomi, si è riconosciuto rango statutario alla facoltà del Presidente o della Presidentessa della Comunità di sciogliere il Parlamento, per l'innanzi disciplinata con norme di rango legislativo, o assoggettata a limiti statutarie.

Sulla scia di precedenti contenuti in alcuni dei previgenti Statuti, i nuovi Statuti prevedono una nuova categoria di leggi rinforzate assimilabili alle leggi organiche statali e definite leggi basiche o

di attuazione basica, l'approvazione delle quali richiede la maggioranza assoluta dell'Assemblea parlamentare. Esse possono riguardare l'organizzazione territoriale, il regime elettorale o l'organizzazione delle istituzioni fondamentali.

Per ciò che riguarda i Decreti legislativi, bisogna considerare che questa categoria di fonti del diritto era già prevista in tutte le Comunità autonome, con l'eccezione dell'Andalusia, tanto in forma legislativa (scelta peraltro discutibile) quanto in forma statutaria. In sede di riforma si è scelto di conferire rango statutario alle relative previsioni e, in Andalusia, si è deciso di introdurre il Decreto legislativo nel sistema delle fonti della Comunità, attraverso una previsione statutaria. Inoltre, si è provveduto ad includere nel sistema delle fonti delle Comunità autonome i Decreti legge, per l'innanzi non presenti.

La disciplina dei Decreti legislativi e dei Decreti legge delle Comunità autonome o rinvia direttamente alla disciplina costituzionale o contiene previsioni ricalcate su quelle statali: ciò renderà senza dubbio più agevole l'applicazione della giurisprudenza costituzionale in materia, così come il controllo che il Tribunale costituzionale sarà chiamato ad esercitare su queste categorie di atti.

2.6 *Le questioni identitarie*

2.6.1 *Le polemiche*

Le questioni identitarie, che in origine non parevano destinate ad entrare nell'ambito delle riforme statutarie, sono passate rapidamente in primo piano. L'occasione che ha portato le questioni identitarie al centro del dibattito politico è stata la definizione della Catalogna come "nazione", contenuta reiteratamente nella Proposta di riforma approvata dal Parlamento catalano. Non è possibile riprodurre in questa sede il dibattito dottrinale e politico sull'argomento (50).

In sede politica, si produsse una tensione tra il rispetto dei sentimenti identitari espressi nello Statuto e la constatazione che non potevano essere ignorati i sentimenti corrispondenti in ambito statale o nazionale, che sarebbero stati feriti dalla definizione della Catalogna in termini di "nazione". Per alcuni settori, tale riconoscimento non sarebbe stato il punto di arrivo di un processo di rivendicazione, ma il punto di partenza di una pretesa indipendentista: nelle argomentazioni di questi settori, chiedendo il riconoscimento del carattere nazionale si sarebbero in sostanza poste le basi per la pretesa futura di uno Stato.

Per altri, era semplicemente inammissibile l'idea di una nazione diversa dalla nazione spagnola, come definita in Costituzione. L'idea di una "nazione di nazioni" non sembrava convincere un'alta percentuale della popolazione al di fuori della Catalogna. Al contrario, la percezione diffusa ruotava attorno all'affermazione che "di nazione ce n'è una sola" e ciò rendeva assai difficile il riconoscimento della Catalogna come nazione senza provocare un'importante lacerazione sociale nel resto dello Stato.

Non è possibile, a mio giudizio, analizzare le posizioni degli uni e degli altri da un punto di vista giuridico, data la profonda portata emozionale del conflitto che si è espresso nel dibattito. Forse, in un contesto politico differente, il conflitto non si sarebbe nemmeno prospettato, ma nel contesto in cui si sviluppò, si riteneva che la riforma non sarebbe giunta a compimento con la menzione dello *status* nazionale della Catalogna. In ogni caso, al dibattito relativo all'uso del termine "nazione" nello Statuto catalano ne fece seguito un altro, meno intenso, circa l'uso, nello Statuto dell'Andalusia, dei termini "realtà nazionale" (51).

2.6.2 *Il consenso finale*

La soluzione infine adottata in Catalogna da' conto nel Preambolo del nuovo Statuto della volontà e del desiderio espresso dal Parlamento autonomo, senza che ad esso si riconosca veste giuridica e mantenendo la pregressa definizione della Catalogna come nazionalità:

“Il Parlamento di Catalogna, facendo propri i sentimenti e la volontà della cittadinanza catalana, ha definito con larga maggioranza la Catalogna come nazione. La Costituzione spagnola, nel suo secondo articolo, riconosce la realtà nazionale catalana in termini di nazionalità”.

Simile formulazione, come ovvio, è stata oggetto di interpretazioni divergenti: secondo alcuni, non avrebbe comportato il riconoscimento della Catalogna come nazione, mentre secondo altri implicherebbe un implicito riconoscimento di tale qualità. È indubbio tuttavia che, più che lo stesso Preambolo, è l'art. 1 dello Statuto a definire chiaramente la Catalogna come nazionalità: “La Catalogna, come nazionalità, esercita l'autogoverno costituita in Comunità autonoma in armonia con la Costituzione e secondo il presente Statuto, che è la sua norma istituzionale fondamentale”.

Dal canto suo, l'Andalusia ha infine inserito nel Preambolo dello Statuto la propria definizione come “realtà nazionale”. Nella formulazione approvata dal Parlamento andaluso si affermava che “l'Andalusia è stata l'unica Comunità che ha ricevuto una legittimazione espressa nelle urne mediante *referendum* e ciò le accorda una identità propria e una posizione inconfutabile in seno all'articolazione territoriale dello Stato. Per questo, la Costituzione spagnola riconosce, all'art. 2, la realtà nazionale dell'Andalusia come nazionalità”. Simile definizione diede luogo ad un dibattito pubblico alquanto intenso che si chiuse con l'approvazione da parte delle *Cortes Generales* (praticamente all'unanimità) della seguente formulazione: “Il Manifesto andalusista di Cordoba, nel 1919, descrisse l'Andalusia come realtà nazionale, il cui spirito fu recepito pienamente dagli andalusi e espresso nel processo di autogoverno riconosciuto nella Costituzione. Nel 1978 gli andalusi diedero significativo appoggio al consenso costituzionale. Oggi, la Costituzione riconosce l'Andalusia come nazionalità nell'ambito dell'indissolubile unità della nazione spagnola”. D'altro canto, l'art. 1, comma 1, dello Statuto definisce l'Andalusia come nazionalità storica: “L'Andalusia, come nazionalità storica, si costituisce in Comunità autonoma ai sensi dell'art. 2 della Costituzione spagnola”.

Nello stesso modo si è definita la Comunità valenziana nel Preambolo e nell'art. 1, comma 1: “Il popolo valenziano, storicamente organizzato nel Regno di Valencia, si costituisce in Comunità autonoma, all'interno dell'unità della nazione spagnola, come espressione della sua specifica identità come nazionalità storica e nell'esercizio del diritto di autogoverno riconosciuto ad ogni nazionalità dalla Costituzione spagnola, con la denominazione di Comunità Valenziana”.

Anche la Comunità autonoma delle Isole Baleari si autodefinisce, nel Preambolo e nell'art. 1, comma 1, nazionalità storica: “La nazionalità storica formata dalle isole di Maiorca, Minorca, Ibiza e Formentera, secondo la propria comune volontà e nell'esercizio del diritto di autogoverno riconosciuto dalla Costituzione alle nazionalità e alle Regioni si costituisce in Comunità autonoma, nella cornice della Costituzione e secondo il presente Statuto”.

Dal canto suo, l'Aragona così si definisce nell'Esposizione dei Motivi, premessa allo Statuto e all'art. 1, comma 1: “L'Aragona, nazionalità storica, si governa autonomamente in conformità al presente Statuto, nell'esercizio del diritto all'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce ad ogni nazionalità”.

2.7 *L'incorporazione dei diritti negli Statuti*

2.7.1 *Gli Statuti chiusi alla società*

Per ciò che riguarda il riconoscimento dei diritti negli Statuti, esisteva, già prima delle riforme, la volontà di sviluppare le previsioni attualmente esistenti. Bisogna considerare, infatti, che la legislazione delle Comunità autonome ha progressivamente inciso su molti diritti, che sono stati oggetto di attuazione sulla base delle competenze delle Comunità autonome.

Benché tali diritti possano in gran parte considerarsi come sviluppi di diritti costituzionalmente riconosciuti (le cui condizioni essenziali di esercizio, ai sensi dell'art. 149, comma 1, n. 1, devono essere garantite in modo paritario su tutto il territorio nazionale), la loro inclusione negli Statuti resta significativa. Infatti, il riconoscimento dei diritti a livello statutario può disimpegnare un'importante funzione di integrazione tra i cittadini e le cittadine della Comunità autonoma. Bisogna considerare che, negli Statuti anteriori, il corpo sociale era assente, in quanto essi si limitavano a disciplinare il potere pubblico, le sue competenze e, in parte, il suo finanziamento.

D'altro canto, sebbene già si fossero enunciati in sede statutaria principi orientati ad indirizzare l'esercizio delle pubbliche funzioni nella Comunità autonoma (52), non può negarsi che la specifica formulazione di diritti nel testo dello Statuto implica un passaggio ulteriore, suscettibile di configurare un regime giuridico diverso da quello dei principi. Infatti, nonostante si fossero inclusi nei primi Statuti disposizioni di principio e obiettivi, ciò non era avvenuto in forma sistematica e ordinata, né con lo scopo specifico di garantirne l'efficacia di precetti atti a vincolare i pubblici poteri.

Per questo motivo, l'efficacia dei principi e degli obiettivi enunciati nei primi Statuti era alquanto incerta. In mancanza di una previsione chiara circa la loro capacità di vincolare i poteri pubblici si deve ritenere che - come già abbiamo sostenuto in precedenti studi sul tema - tali principi "vincolano il legislatore della Comunità autonoma solo positivamente e non anche in senso negativo. In altre parole, essi non possono impedire attività contrarie al loro contenuto e conformi ai principi costituzionali, ma possono legittimare attività conformi" (53). Qualora pertanto negli Statuti non fossero contenute disposizioni relative al loro carattere di vincolo nei confronti dei poteri pubblici della Comunità, sembrava logico affermare che non era presente negli Statuti una specifica volontà di "restringere l'ampio canale attraverso cui scorre il pluralismo a livello costituzionale" (54).

Nella vigenza dei precedenti Statuti, pertanto, poteva affermarsi che i pubblici poteri della Comunità autonoma, sebbene potessero fondare le proprie politiche su tali principi, allo stesso modo potevano optare per l'attuazione di diversi principi costituzionali. La questione si presenta diversamente se, come nei nuovi Statuti, si afferma espressamente a livello statutario il vincolo dei poteri pubblici rispetto agli stessi principi.

L'incorporazione dei diritti, aspetto del tutto nuovo e caratteristico di questa fase di riforma statutaria (55), è invece strettamente legata all'affermazione del carattere vincolante degli stessi: senza di essa, infatti, non potrebbe parlarsi di autentici diritti. La legittimità della loro previsione a livello statutario risulta chiaramente dal fatto che i diritti erano già disciplinati da leggi delle Comunità autonome (56) e, inoltre, dalla constatazione che essi rilevano anche in ambiti di competenza delle Comunità autonome.

La disciplina statutaria dei diritti deve pertanto aver riguardo agli ambiti di competenza della Comunità, onde evitare che diritti proclamati non possano poi ricevere attuazione. Bisogna infatti considerare che il riconoscimento dei diritti in sede statutaria non può implicare un ampliamento delle competenze costituzionalmente spettanti alle Comunità autonome.

2.7.2 Statuti per la cittadinanza

I nuovi Statuti contengono specifiche clausole che hanno la funzione di vincolare i pubblici poteri in relazione ai principi che enunciano. Ad esempio, l'art. 39 dello Statuto della Catalogna afferma che "1. I pubblici poteri della Catalogna devono ispirare le politiche pubbliche secondo i principi direttivi stabiliti dalla Costituzione e dal presente Statuto. Nell'esercizio delle proprie competenze, i pubblici poteri della Catalogna adottano tutte le misure necessarie per garantire la loro piena efficacia. 2. Il riconoscimento, il rispetto e la protezione dei principi direttivi informano la legislazione, la prassi giudiziaria e l'attività dei pubblici poteri. 3 I principi direttivi possono essere fatti valere in sede giurisdizionale, nei termini stabiliti dalle leggi e dalle altre disposizioni che provvedono alla loro attuazione".

Nello stesso senso l'art. 40 dello Statuto dell'Andalusia, che afferma chiaramente che "1. Il riconoscimento e la protezione dei principi direttivi delle politiche pubbliche informerà le norme legali e regolamentari andaluse, la prassi giudiziaria e la condotta dei pubblici poteri e potranno essere fatti valere in sede giudiziaria nei termini stabiliti dalle leggi e dalle altre disposizioni che provvedono alla loro attuazione. 2. I pubblici poteri della Comunità autonoma dell'Andalusia adotteranno le misure necessarie per l'effettivo rispetto di detti principi anche attraverso l'impulso delle relative misure legislative, la garanzia di sufficienti risorse, nonché l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa".

Appare evidente che i nuovi Statuti non si limitano ad enunciare principi che disciplinano l'attività dei pubblici poteri, ma stabiliscono chiaramente (cosa che per l'innanzi non avveniva) il vincolo dei pubblici poteri della Comunità ad essi.

Ancor più decisa è la previsione del vincolo dei pubblici poteri in relazione ai diritti. Così, nell'art. 37 dello Statuto catalano si stabilisce che "I diritti riconosciuti nei Capi I, II e III del presente Titolo vincolano l'insieme dei poteri pubblici della Catalogna e i privati, secondo l'efficacia propria di ogni diritto. Le disposizioni dettate dai pubblici poteri della Catalogna devono rispettare tali diritti e devono essere interpretati e applicati nel senso più favorevole alla piena effettività dei medesimi".

Allo stesso modo, all'art. 38 dello Statuto andaluso si prevede che "il divieto di discriminazione di cui all'art. 14 e i diritti riconosciuti al Capo II vincolano l'insieme dei pubblici poteri andalusi e i privati, secondo la natura di ciascun diritto: essi verranno interpretati nel senso più favorevole alla loro piena effettività. Il Parlamento approverà le relative leggi di attuazione che, in ogni caso, rispetteranno il contenuto dei diritti stabilito dallo Statuto e determineranno, se del caso, le prestazioni e i servizi funzionali all'esercizio dei medesimi".

I nuovi Statuti contengono inoltre specifiche garanzie destinate ad assicurare la piena effettività di tali diritti per la cittadinanza, dimostrando in tal modo che si tratta di autentici diritti che generano un legame diretto tra lo Statuto, in quanto norma fondamentale della Comunità (nella cornice costituzionale, com'è logico) e il corpo sociale (57).

Inoltre, il riconoscimento dei diritti a livello statutario implica la recezione dello sviluppo che ha interessato la materia a livello territoriale, negli anni della vigenza dei precedenti Statuti. Essi non

fondano nuove competenze della Comunità autonoma, ma anzi, come si afferma nelle clausole di salvaguardia degli stessi Statuti, si situano nel quadro delle competenze già assunte e non possono interpretarsi o applicarsi in maniera tale da limitare i diritti costituzionali (58). È sufficiente scorrere le disposizioni in materia di diritti per rendersi conto che, in effetti, le cose stanno in questi termini: materie come le coppie di fatto, il testamento biologico, i diritti sanitari o educativi avevano già formato oggetto di attuazione legislativa da parte delle Comunità autonome.

Orbene, l'incorporazione dei diritti agli Statuti appare rilevante per molteplici ragioni. In primo luogo, perché comportano un vincolo per i futuri governi delle Comunità, indipendentemente dal colore politico: essi dovranno infatti rispettare i diritti senza poter adottare provvedimenti contrari alle previsioni statutarie, limitazione che la loro attività non incontrerebbe se non si fossero riconosciuti i diritti a livello statutario.

Allo stesso tempo, peraltro, bisogna considerare l'importante funzione di integrazione simbolica dei diritti. Gli Statuti previgenti, che pure costituivano un punto di riferimento necessario per i pubblici poteri e per i giuristi, non avevano instaurato una relazione diretta con la cittadinanza. Il corpo sociale era, in altre parole, assente da Statuti che si limitavano a disciplinare gli aspetti istituzionali e finanziari dell'autonomia, nonché il riparto delle competenze.

Al contrario, i nuovi Statuti sono destinati a ricevere maggior diffusione e a rivestire una portata assai più rilevante. Il vincolo dei pubblici poteri della Comunità autonoma ad un catalogo statutario di diritti accorda agli Statuti un'autonomia efficace, che va ben al di là dei profili istituzionali o amministrativi, rispetto ai quali i previgenti Statuti esaurivano i propri effetti. Nel rispetto della Costituzione, i nuovi Statuti sono ora norma fondamentale non solo della Comunità autonoma, ma anche del corpo sociale.

La cittadinanza è presente nei nuovi Statuti e si riconoscerà progressivamente in essi proprio in virtù dei diritti statuari. Attraverso le nuove tematiche contemplate dagli Statuti (59), i diversi settori sociali saranno in grado di percepire che tali norme non solo istituiscono, ma guidano i pubblici poteri e li obbligano a risolvere i problemi che interessano la cittadinanza (60).

3. *Valutazione generale delle riforme*

In un sistema giuridico basato su tre ordinamenti distinti (europeo, statale, territoriale) che, rapportandosi gli uni agli altri, producono costantemente nuovi sviluppi in ciascuno dei livelli coinvolti, le riforme appaiono necessarie. In condizioni di pluralismo ordinamentale, la revisione dei testi fondamentali è viepiù necessaria e deve potersi realizzare con maggiore agilità e frequenza. La stessa riflessione può svolgersi con riferimento alle condizioni normative della revisione dei medesimi testi, tali da convertire la riforma in un'operazione di difficile realizzazione per vari motivi. Ciò rende problematica una adeguata relazione interordinamentale e il reciproco adattamento degli ordinamenti giuridici a ciascun livello costituzionale (europeo, statale, territoriale).

I motivi che rendevano necessarie le riforme statutarie in Spagna erano di molteplice natura: profondi cambiamenti nella società spagnola nell'ultimo quarto di secolo (sviluppo economico e tecnologico, immigrazione); diversa percezione del rilievo di specifiche tematiche, che ha determinato il loro recepimento a livello statutario (uguaglianza di genere, tutela dell'ambiente); sviluppo dello stesso Stato *autonómico*, che ha imposto una riflessione su questioni essenziali come competenze, finanze, rapporti tra lo Stato e le Comunità autonome; necessità di realizzare riforme in grado di garantire un miglior funzionamento delle strutture politico-istituzionali delle Comunità

autonome (previsione dei Decreti legge e, in alcuni casi, dei Decreti legislativi); elaborazione di cataloghi di diritti, funzionale al consolidamento degli sviluppi determinati in tale materia dalle Comunità autonome, così come ad una più profonda integrazione dei cittadini.

Tra le esigenze di riforma, si sottolinea come esempio paradigmatico la recezione statutaria del processo di integrazione europea. Al momento dell'elaborazione degli Statuti, la Spagna non era ancora entrata a far parte delle Comunità europee; l'assenza di simili riferimenti era pertanto comprensibile. Le attuali riforme hanno invece dato luogo a Statuti europeisti che, rispetto all'iniziale assenza di ogni riferimento, presentano ad oggi, in taluni casi, più di cinquanta riferimenti all'Europa o all'Unione europea.

Le soluzioni apportate ai problemi che si erano prospettati in precedenza e che avevano dato impulso alle riforme statutarie sono molto variegate. Il nuovo metodo col quale gli Statuti trattano il profilo delle competenze, l'incorporazione di questioni identitarie e dei diritti fondamentali, le novità in materia di autonomia finanziaria, le relazioni con l'Unione Europea e con lo Stato, le riforme istituzionali, le nuove tematiche che sono state assunte ad oggetto di disciplina statutaria (uguaglianza di genere, tutela dell'ambiente, immigrazione) ed altri aspetti che hanno formato oggetto di riforma daranno un nuovo impulso allo Stato *autonómico* adattandolo alle attuali condizioni sociali e al contesto europeo in cui si svolge l'attività dei pubblici poteri.

La valutazione generale delle riforme è molto positiva. Nonostante lo stallo della riforma del Titolo VIII della Costituzione e del Senato (peraltro assolutamente necessaria), gli Statuti riformati e i nuovi Statuti (specialmente questi ultimi) daranno nuovo impulso allo Stato *autonómico* senza pregiudicare le competenze e la posizione dello Stato. Attraverso la riforma, sono stati aggiornati i caratteri fondamentali dello Stato *autonómico* che è stato dotato, al livello statutario, dei congegni necessari per l'attuazione delle politiche di autonomia e per lo sviluppo di una relazione più dinamica e fluida con lo Stato. Si è passati da Statuti antiquati, che voltavano le spalle all'Europa, allo Stato, alla stessa realtà istituzionale e al corpo sociale di ciascuna Comunità autonoma, a Statuti europeisti, integrati nel contesto statale, che disciplinano le proprie istituzioni fondamentali e sono legati alla cittadinanza.

Si tratta, naturalmente, di una "stagione" alla quale altre faranno seguito in futuro giacché lo sviluppo storico non può arrestarsi e i testi normativi devono adattarsi a tale sviluppo se vogliono preservare la propria utilità, e servire al fine per il quale sono stati formulati.

NOTE

(1) Cfr. sul punto Francisco Rubio Llorente, José Alvarez Junco (a cura di) *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2006.

(2) Due delle proposte di riforma costituzionale proposte dal Governo, infatti, cercano di far fronte a questa situazione, dotando la Costituzione di un chiaro profilo europeista e incorporando nel testo della medesima la denominazione ufficiale delle Comunità autonome. La seconda questione, che potrebbe apparire marginale, può dar luogo alla modifica di numerose disposizioni del Titolo VIII, per ciò che riguarda, in particolare, il principio dispositivo. Cfr. a tale proposito, il mio "Reformas constitucionales relativas al Título VIII en relación con la recepción constitucional de la denominación oficial de las CCAA" in Francisco Rubio Llorente, José Alvarez Junco (a cura di) *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, cit. pp. 565-583.

- (3) Cfr. Carlos de Cabo Martín, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2003, pp. 71 y ss. Cfr. anche il mio “Fuentes del Derecho, espacios constitucionales y ordenamientos jurídicos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69/2003, pp. 181-213.
- (4) È stato altresì impugnato lo Statuto dell’Andalusia da parte della Comunità autonoma dell’Extremadura, ma solo con riferimento all’art. 51, che attribuisce alla Comunità autonoma dell’Andalusia la competenza sulle acque del bacino del Guadalquivir che scorrono sul territorio della stessa e non riguardano altre Comunità autonome.
- (5) E, essenzialmente, anche con riferimento alla Galizia, anche se fu necessario trasferire a questa Comunità alcune competenza ulteriori, originariamente non incorporate nello Statuto di autonomia, con il procedimento di cui all’art. 150, comma 2 (Legge organica 27 dicembre 1995, n. 16 e Legge organica 6 aprile 1999, n. 6).
- (6) Cfr. a tale proposito, J.A. Montilla Martos, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2005, pp. 163 ss.
- (7) Dovute, in larga misura, all’ispirazione intellettuale del Professor Carles Viver, ex membro del Tribunale costituzionale. Cfr. ad esempio la sua esposizione di queste tematiche in Carles Viver i Pi Sunyer, Francisco Balaguer Callejón e Javier Tajadura Tejada, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2005
- (8) Cfr. i miei “Comentario a La Reforma de los Estatutos de Autonomía”, in Carles Viver i Pi Sunyer, Francisco Balaguer Callejón e Javier Tajadura Tejada, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit., pp. 37-55 e “Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía”, in *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 1/2006, pp. 39-53
- (9) In molti di questi ambiti erano contenute formule nuove, che richiedevano adattamenti e correzioni. Era necessario, in particolare, rendere compatibili queste tecniche con i limiti costituzionali in relazione a diversi aspetti: riformulazione di alcune previsioni relative alle categorie di competenze, differenziazione tra lo Statuto e la legge organica ex art. 150, comma 2, ecc. Cfr. per il periodo anteriore all’approvazione della Proposta di riforma da parte del Parlamento catalano (settembre 2005) il mio “Las reformas estatutarias desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, GOBERNA, Documento di lavoro n° 24, Madrid, 2005. Per il periodo successivo a quella data, cfr. il parere steso congiuntamente a Manuel Medina Guerrero, Javier García Roca e Alejandro Saiz Arnaiz.
- (10) Cfr. il mio “Competencias de ejecución. Legislación-ejecución”, in Francisco Balaguer Callejón (a cura di), Luís Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos (coord.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 51-60.
- (11) Come era previsto dalla proposta formulata alle *Cortes* dal Parlamento catalano. Cfr. al riguardo il mio “Las reformas estatutarias desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña” cit.
- (12) In ultima istanza, come segnala Paloma Biglino, in relazione alle modifiche del riparto di competenze, mentre in altri ordinamenti è necessaria la revisione della Costituzione “in Spagna, la parziale decostituzionalizzazione della disciplina dello Stato *autonómico* favorisce uno spostamento della discussione su di un piano inferiore a quello della Norma Fondamentale e, in definitiva, una sua trasposizione sul piano della riforma degli Statuti. La decisione corrisponde, pertanto, ai poteri costituiti”. Cfr. P. Biglino, “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, in AA.VV., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2005, p. 246.
- (13) Cfr. il mio “Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía”, cit., pp. 39-53.

- (14) Cfr. i miei “Comentario a La Reforma de los Estatutos de Autonomía”, in Carles Viver i Pi Sunyer, Francisco Balaguer Callejón e Javier Tajadura Tejada, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit., pp. 37-55 e “Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía”, cit., pp. 39-53.
- (15) Cfr. il mio “Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía”, cit., pp. 39-53.
- (16) Seconda disposizione addizionale, comma primo, dello Statuto valenziano: “Qualsiasi modificazione della legislazione statale che, con carattere generale e per tutto il territorio nazionale, implichi un ampliamento delle competenze delle Comunità autonome si applicherà alla Comunità Valenziana, intendendosi ampliate le sue competenze in misura corrispondente”.
- (17) Così come indica, con fondata critica, Luis Ortega, che conclude affermando che “il contenuto del primo paragrafo di questa Disposizione Addizionale è privo di significato giuridico”. L. Ortega, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Cívitas, Madrid, 2005, p. 155.
- (18) Art. 85, comma 1, St. Andalusia: “Nell’ambito delle competenze che le sono attribuite dal presente Statuto, la Comunità Autonoma dell’Andalusia, oltre che delle funzioni e delle facoltà espressamente contemplate dallo stesso, è titolare di tutte quelle altre facoltà e funzioni che, per loro natura, risultano inerenti al loro pieno esercizio”
- (19) Art. 38 St. Baleari, che riprende quasi testualmente la formulazione dello Statuto Andaluso: “Nell’ambito delle competenze che le sono attribuite dal presente Statuto, le Isole Baleari sono titolari, oltre che delle facoltà espressamente contemplate dallo stesso, di tutte quelle altre facoltà che risultano inerenti al loro pieno esercizio”
- (20) Art. 80 St. Aragona: “La Comunità autonoma assume tutte le competenze enunciate nel presente Statuto. In ogni caso, le specificazioni dei singoli titoli di competenza non escludono gli altri possibili contenuti che debbano considerarsi parte integrante dei titoli medesimi, secondo la Costituzione e il presente Statuto”.
- (21) Art. 46 St. Com. Valenziana: “La *Generalitat* assume, oltre che le facoltà e le competenze enunciate nel presente Statuto, tutte quelle facoltà e competenza in esse implicitamente racchiuse”.
- (22) Come ho indicato nel mio lavoro “Reformas constitucionales relativas al Título VIII en relación con la recepción constitucional de la denominación oficial de las CCAA” in Francisco Rubio Llorente, José Alvarez Junco (a cura di) *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, pp. 565-583, la doppia clausola dell’art. 149, comma 3, ha introdotto un’inutile elemento di complicazione nello Stato *autonómico* facendo dipendere le competenze delle Comunità autonome dalla loro inclusione negli Statuti, di modo che semplici differenze nella redazione degli Statuti possono determinare una non voluta e non necessaria disuguaglianza di competenze tra Comunità. Simile peculiarità provoca effetti distorsivi nella relazione tra ordinamento statale e ordinamenti delle Comunità autonome, che non hanno senso e creano gravi problemi agli operatori, ed in particolare al Tribunale costituzionale, obbligato ad interpretare minuziosamente ciascuno Statuto di autonomia per determinare se la competenza è statale o autonoma (e, se del caso, ad emettere pronunce divergenti a causa delle differenze tra gli Statuti delle Comunità ricorrenti).
- (23) Confermando la formulazione da me proposta nel lavoro citato alla nota precedente, si tratterebbe di una modifica alquanto semplice: basterebbe eliminare la seconda clausola di distribuzione residuale (secondo la quale: “La competenza nelle materie non contemplate dagli Statuti di autonomia spetterà allo Stato”) lasciando in vigore solo la prima, che corrisponde peraltro alla clausola dei poteri residui tipica di uno Stato federale, così riformulata: “Le competenze non espressamente attribuite allo Stato dalla Costituzione spetteranno alle Comunità autonome”. In altre parole, si tratterebbe di prevedere competenze di attribuzione per lo Stato e competenze residuali per le Comunità autonome. Simile riformulazione della clausola per darle un senso univoco eviterebbe la dispersione delle competenze provocata dal rinvio agli Statuti di autonomia e la penalizzazione rappresentata dal fatto che ora spettano allo Stato tutte quelle competenze che, pur

avendo potuto essere attribuite alle Comunità autonome, non sono contemplate dagli Statuti. Penalizzazione che, a ben vedere, grava oggi più sullo Stato che sulle Comunità autonome, giacché esse possono decidere se incorporare o meno dette competenze negli Statuti. È lo Stato che deve assumere l'onere di competenze non in tutto il territorio, ma solo in alcune Comunità autonome, perché queste ultime hanno preferito un regime di autonomia "à la carte". Ovviamente, la struttura statale non può sostenersi sull'esigenza di soddisfare tutti i desideri delle Comunità autonome, per quanto poco ragionevoli questi possano essere.

(24) Nell'art. 76, comma 1, della Proposta di Riforma approvata dal Parlamento dell'Andalusia si stabiliva che: "Oltre alle competenze e alle funzioni che la Comunità autonoma assume per mezzo dello Statuto di Autonomia, spettano ad essa tutte quelle competenze e funzioni che la Costituzione non attribuisce espressamente allo Stato". È stata invece mantenuta la previsione dell'art. 130 della Proposta di Riforma approvata dal Parlamento dell'Andalusia, oggi art. 145 dello Statuto: "In materia di giustizia, la Comunità autonoma assume tutte le competenze in relazione alle quali la legislazione statale esiga una previsione statutaria".

(25) Sebbene, in questo caso, sia formulata in termini facoltativi: "potranno spettarle", per cui sarebbe carente di efficacia giuridica. In armonia con quanto previsto dall'art. 95, comma 1 della Proposta di riforma dello Statuto della Castiglia - La Mancia: "Potranno spettare alla Comunità autonoma della Castiglia - La Mancia per mezzo del presente Statuto le competenze in tutte le materie che non siano espressamente attribuite allo Stato dalla Costituzione spagnola, secondo quanto previsto dall'art. 149, comma 3 della stessa. Dette competenze sono specificate nel seguente capo, con carattere non tassativo (senza che il loro contenuto sia da questo esaurito)".

(26) Cfr., a tale riguardo i miei "La constitucionalización del Estado autonómico" *Anuario de Derecho constitucional y Parlamentario*, n° 9/1997, pp. 129-160 e "Die Autonome Gemeinschaft Andalusien im Bildungsprozeß des Autonomischen Spanischen Staates" in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 47/1999, pp. 109-130.

(27) L'orientamento eccessivo verso le relazioni bilaterali con lo Stato era un altro dei tratti salienti della proposta di riforma dello Statuto catalano, come approvata dal Parlamento della Catalogna, prima della sua rimodulazione da parte delle *Cortes Generales*. È necessario sottolineare, tuttavia, che molti di questi meccanismi bilaterali possedevano e possiedono, nella definitiva formulazione del testo, un significato procedimentale che conferisce loro un valore praticamente simbolico rispetto al loro significato letterale. È il caso, ad esempio, della caratterizzazione della posizione della Catalogna come "determinante" in alcune materie, laddove il termine determinante è definito, in realtà, rispetto alla necessità di motivazione dell'atto che lo Stato adotti. Così, secondo la Seconda Disposizione Addizionale dello Statuto Catalano: "Se lo Statuto prevede che la posizione del Governo della *Generalitat* è determinante per la formazione di un accordo con lo Stato e quest'ultimo non la accoglie, il Governo dello Stato è tenuto a motivare tale scelta dinanzi alla Commissione bilaterale Stato - *Generalitat*".

(28) Cfr. gli artt. 3.1, 175.2, 176, 186.2 y 210.1 dello Statuto catalano; gli artt. 49.4, 56.8, 61.3.b), 88, 175.2.j), 183.7, 184.1, 219.2, 221.1, 231.2 dello Statuto Andaluso; gli artt. 108, 110.1, 117 16.1 dello Statuto delle Isole Baleari e infine gli artt. 88.6, 90, 94, 108, 109 dello Statuto aragonese.

(29) È il caso, ad esempio, dello Statuto delle Isole Baleari o della Comunità Valenziana. In quest'ultimo, in realtà, non è presente alcun riferimento alla relazione bilaterale o multilaterale con lo Stato. L'unico accenno alla questione è effettuato all'art. 63, comma 3, dello St. valenziano rispetto all'amministrazione locale: "La *Generalitat* e gli enti locali potranno creare organi di cooperazione, con composizione bilaterale o multilaterale, di ambito generale o settoriale, in quelle materie sulle quali insistano competenze ripartite, a fini di coordinamento o cooperazione secondo i casi". Al contrario, lo Statuto delle Isole Baleari prevede, all'art. 117, che "In relazione alle questioni di interesse specifico della Comunità autonoma delle Isole Baleari, verranno istituiti strumenti di collaborazione e relazione con lo Stato", le competenze dei quali sono enumerate nello stesso articolo.

(30) Cfr. anche l'art. 90 dello Statuto di Aragona, relativo alle funzioni attribuite alla Commissione bilaterale di cooperazione Aragona-Stato.

(31) A tale riguardo, ad esempio, la recente riforma della Legge organica sul Tribunale costituzionale (Legge organica n. 6, del 24 maggio 2007, recante modifiche alla Legge organica n. 2, del 3 ottobre 1979, sul Tribunale costituzionale) ha inserito un secondo alinea al primo comma dell'art. 16, nel quale si prevede che "i Magistrati proposti dal Senato saranno scelti tra i candidati proposti dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome nei termini previsti dal regolamento parlamentare".

(32) Principio contenuto nella Carta europea delle autonomie locali del 1985, il cui art. 4, comma 3, dispone che "l'esercizio delle competenze pubbliche deve, in linea generale, essere attribuito di preferenza alle autorità più vicine ai cittadini. L'attribuzione di una competenza ad altra autorità deve tenere conto della natura e dell'ampiezza del compito da svolgere, o di necessità di efficacia ed economia".

(33) Art. 84, comma 3 dello Statuto catalano (in materia di competenze degli enti locali) stabilisce che "la distribuzione delle funzioni amministrative tra le amministrazioni locali in relazione alle materie di cui al comma 2 deve tenere in considerazione la loro capacità di gestione ed è regolata dalle leggi approvate dal Parlamento, dal principio di sussidiarietà, nel rispetto di quanto stabilito dalla Carta europea delle autonomie locali, dal principio di differenziazione, nel rispetto delle concrete caratteristiche della realtà municipale, nonché dal principio di autosufficienza finanziaria".

(34) Nell'art. 90 dello Statuto andaluso, relativo ai principi in materia di organizzazione territoriale, è contenuta la seguente formulazione di principio: "l'organizzazione territoriale dell'Andalusia si ispirerà ai principi di autonomia, responsabilità, cooperazione, diffusione degli uffici, decentramento, sussidiarietà, coordinamento, autosufficienza finanziaria e lealtà istituzionale".

(35) Art. 85, comma 1, dello Statuto dell'Aragona, relativo alla disciplina di principio delle relazioni tra Comunità autonoma e enti locali: "l'attività degli enti territoriali dell'Aragona si svilupperà sulla base dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e differenziazione".

(36) Lo Statuto della Comunità valenziana è quello che contiene il maggior numero di riferimenti alla sussidiarietà verticale, in relazione agli enti locali. Così, nell'art. 64, comma 2, secondo alinea, si afferma che "la distribuzione delle funzioni amministrative tra le amministrazioni locali deve tenere in considerazione la loro capacità di gestione ed è regolata dal principio di sussidiarietà, nel rispetto di quanto stabilito dalla Carta europea delle autonomie locali, dal principio di differenziazione, nel rispetto delle concrete caratteristiche della realtà municipale". Allo stesso modo, l'art. 64, comma 3 prevede che "per potenziare l'autonomia locale sulla base del principio di sussidiarietà, sarà istituito, con legge delle *Corts*, il Fondo di Cooperazione municipale della Comunità Valenziana, secondo i medesimi criteri che disciplinano il fondo statale". Infine, l'art. 70, comma 2, secondo alinea, dispone che "il finanziamento degli enti locali garantirà risorse sufficienti, in armonia con una distribuzione delle competenze basata sui principi di decentramento, sussidiarietà, e semplificazione amministrativa".

(37) Il 27 luglio 2001 venne approvato il nuovo sistema di finanziamento delle Comunità autonome, che doveva dispiegare i suoi effetti a partire dall'anno 2002. L'accordo si manifestò attraverso diverse riforme legislative, tra le quali rileva particolarmente la legge n. 21/2001, del 27 dicembre, che regola i profili fiscali e amministrativi del nuovo sistema di finanziamento delle Comunità autonome a regime comune e delle Città dotate di Statuto di autonomia.

(38) Cfr. a tale proposito, il mio "La financiación de las Comunidades Autónomas", in Luís López Guerra (coord.), *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 477-491. Cfr. anche il mio "La Financiación de las Comunidades Autónomas y la constitucionalización del Estado Autonomico", in José María Vidal Beltrán e Miguel Ángel García Herrera: *El Estado Autonomico Integración, solidaridad y diversidad*. Editorial Colex - Constitución y Leyes, Madrid, 2005, pp. 607-618.

(*) Ai sensi dell'art. 6, lett. j, par. 1 della Legge 21/2001, del 27 dicembre, il *Fondo de Suficiencia* è costituito dalla “differenza, positiva o negativa, tra il totale delle necessità di finanziamento di ogni Comunità autonoma e il valore delle risorse stabilite nelle lettere anteriori”, che disciplinano appunto l'entità delle risorse disponibili per le Comunità autonome, sia in forma di tributi propri che trasferiti, sia in virtù di trasferimenti di risorse ad altro titolo da parte dello Stato (NdT).

(39) Così, il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e gli articoli 138, comma 1, 156, comma 1 e 158, comma 2 Cost. così come l'equa distribuzione del reddito e della ricchezza regionale agli artt. 40, comma 1 e 131, comma 1, Cost.

(40) Art. 204 seconda disposizione finale dello Statuto catalano; art. 181 dello Statuto andaluso; art. 69 dello Statuto valenziano; art. 133 e undicesima disposizione transitoria dello Statuto delle Isole Baleari; art. 106, comma 4 dello Statuto aragonese.

(41) Cfr. la terza disposizione addizionale St. catalano: “1. L'investimento statale in Catalogna, escluso il Fondo di compensazione interterritoriale, sarà equivalente alla partecipazione relativa del prodotto interno lordo della Comunità al prodotto interno lordo dello Stato per un periodo di sette anni. Detti investimenti potranno essere destinati a liberare tratti di autostrada dal pedaggio o alla costruzione di autostrade alternative. 2. A tal fine verrà costituita una commissione, formata da rappresentanti dell'amministrazione statale, locale e della Comunità autonoma”.

(42) Cfr. la terza disposizione addizionale St. andaluso: “1. Le spese di investimento dello Stato nella Comunità autonoma dell'Andalusia dovrà garantire in forma effettiva l'equilibrio territoriale, nei termini di cui all'art. 138, commi 1 e 2 della Costituzione. 2. Gli investimenti destinati all'Andalusia saranno proporzionati al rapporto tra la popolazione andalusa e quella statale per un periodo di sette anni. 3. A tal fine verrà costituita una commissione, formata da rappresentanti dell'amministrazione statale, locale e della Comunità autonoma”.

(43) Cfr. la nona disposizione transitoria St. Isole Baleari: “1. Fino a quando le *Cortes Generales*, in applicazione della sesta disposizione addizionale, non approvino le modifiche della legge 29 luglio 1998, n. 30 sul Regime speciale delle Isole Baleari e, in ogni caso, in un termine non superiore a sette anni, gli investimenti statali verranno determinati in base alla media dell'investimento *pro capite* realizzato nel resto delle Comunità a regime comune, calcolata in base alla normativa statale, omogeneizzando gli interventi di investimento nelle dette Comunità per consentire la loro comparazione e prendendo in considerazione le circostanze derivanti dalle caratteristiche differenziali e eccezionali della Comunità autonoma delle Isole Baleari che incidono sulla quantificazione dell'investimento pubblico. 2 Per far fronte a tale impegno di investimento, il Governo della Comunità autonoma proporrà al Ministero dell'Economia e delle Finanze le opportune convenzioni per l'esecuzione dei programmi statali in materia di ricerca Scientifica, sviluppo e innovazione tecnologica, trasporti, porti, ambiente, reti ferroviarie, strade e autostrade, opere idrauliche, protezione del litorale, coste e spiagge, parchi naturali e infrastrutture turistiche. 3. La Commissione mista per l'Economia e le Finanze si occuperà del controllo sull'esecuzione degli accordi anzidetti”.

(44) Cfr. la sesta disposizione addizionale St. Aragona: “Per la determinazione degli investimenti statali in Aragona in materia di infrastrutture, verranno tenuti in considerazione, con carattere di priorità, la superficie del territorio, i costi differenziali di costruzione derivati dall'orografia, così come la sua condizione di Comunità di confine e si prevedranno criteri di equilibrio territoriale a favore delle zone meno popolate”.

(45) In particolare, viene fissato il termine massimo per la definitiva liquidazione delle somme dovute a tale titolo dallo Stato alla Comunità. Si tratta di una disposizione della massima importanza in quanto nella sentenza n. 13/2007 del Tribunale costituzionale, al punto 11 del Considerato in diritto, pur affermando la piena legittimità costituzionale del concetto di “debito storico” (che è “indubbia” nelle parole dello stesso Tribunale costituzionale) sostiene che il legislatore statale non è obbligato a destinare le relative somme in bilancio, in assenza di un previo

accordo tra lo Stato e la Comunità autonoma. Ai sensi del nuovo Statuto tale obbligo è invece sussistente, per il disposto della seconda disposizione addizionale.

(46) Nell'art. 175, comma 2, lett. b), al momento di definire i principi generali di finanza della Comunità autonoma e, in concreto, il principio di autosufficienza finanziaria, si specifica che esso sarà riferito alla popolazione reale effettiva determinata secondo la normativa statale, nonché alla sua evoluzione. Si cerca di evitare, in tal modo, che possa ripetersi in futuro il pregiudizio provocato all'Andalusia dall'uso di un censimento della popolazione non aggiornato per determinare la sua partecipazione alle entrate dello Stato. Simile previsione acquisisce particolare importanza dopo la sentenza 13/2007, nella quale il Tribunale costituzionale rigettò il ricorso dell'Andalusia affermando la non arbitrarietà della decisione del legislatore statale (opinione dissenziente del giudice Prof. Pérez Tremps). È chiaro che in futuro non potrà tornare ad adottarsi una decisione simile, atteso che lo Statuto vincola anche il legislatore statale.

(47) Art. 183, comma 2 dello Statuto andaluso.

(48) Nel caso della Catalogna, già l'art. 42 dell'anteriore Statuto aveva istituito la *Sindicatura de Cuentas*. Nella Comunità valenziana aveva a ciò provveduto l'art. 59 dello Statuto previgente e, nelle Isole Baleari l'art. 46 dello Statuto previgente, a seguito della riforma del 1999.

(49) Nel caso della Catalogna, detto organo, già previsto all'art. 41 del previgente Statuto, non fu istituito con tale denominazione se non con la legge n. 1/1981, del 25 febbraio, con la quale si crea il Consiglio consultivo della *Generalitat*. È necessario sottolineare che il nuovo Statuto catalano crea un nuovo organo, il Consiglio di garanzia statutaria, agli artt. 76 e 77. Nelle Isole Baleari, era stato già introdotto con la riforma dell'art. 41 nel 1999. Nel caso dell'Andalusia, sono stati eliminati riferimenti in conferenti come quella al Consiglio di Stato effettuata dallo Statuto del 1981.

(50) In relazione al dibattito dottrinale, rinvio ai lavori di J. Alvarez Junco, J. Beramendi e F. Requejo, in *El nombre de la cosa*, CEPC, Madrid, 2005.

(51) In generale, sulle questioni identitarie, cfr. i miei "Identidad territorial y hechos diferenciales en la experiencia española" in corso di stampa (Siena) e "Las identidades territoriales en la reforma del Estado Autonómico", in *Anuario de Derecho Público de Extremadura*, n. 1/2007.

(52) Cfr. Lucas Murillo, P.: "Normas programáticas, Estatutos y autonomía comunitaria", *RDP*, n. 21/1984, nonché P. Cruz, "Los derechos sociales y el Estatuto de Andalucía", in G. Cámara Villar (a cura di), *Estudios sobre el Estado social*, Tecnos, Madrid, 1993.

(53) Cfr. il mio *Fuentes del Derecho*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 1992, p. 160.

(54) Cfr. Francisco Balaguer Callejón (Coord.), Gregorio Cámara Villar, Juan Fernando López Aguilar, María Luisa Balaguer Callejón, Angel Rodríguez, José Antonio Montilla Martos, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 2005, p. 355: "In relazione ai principi programmatici statutari si ripropongono le stesse questioni sul loro valore normativo, che si sono affrontate a proposito dei precetti costituzionali della stessa natura. Ad esse si aggiunge un problema specifico che non può essere ignorato, vale a dire l'intensità del vincolo che lega il legislatore della Comunità autonoma a norme statutarie che possono restringere l'ampio canale attraverso cui scorre il pluralismo a livello costituzionale. In altre parole, può il legislatore statutario restringere l'ambito dei principi costituzionali di natura programmatica che vincolano il legislatore (in questo caso della Comunità)? I principi statutari vincolano il legislatore della Comunità autonoma solo positivamente e non anche in senso negativo. In altre parole, essi non possono impedire attività dei poteri pubblici della Comunità orientate in senso difforme al loro contenuto, sempre che l'attività stessa sia conforme ai principi costituzionali, ma possono servire a legittimare attività conformi".

(55) Sull'incorporazione dei diritti agli Statuti, cfr. Rodríguez-Vergara Díaz, A.: "Ciudadanía europea, derechos sociales y Estatutos de autonomía: tres propuestas de reforma", in J.M. Vidal Beltrán e M.A. García Herrera: *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*. Vol. I, Estudios Goberna, Colex/INAP, 2005, págs. 517-525. Con riferimento all'Andalusia, cfr.: Cámara Villar, G. "Reflexiones sobre tres aspectos de la reforma del Estatuto de

Autonomía para Andalucía: principios, derechos y deberes y Administración de Justicia”, nel volume collettaneo *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Vol II), Ciclo de Conferencias. Parlamento de Andalucía, Centro de Publicaciones no Oficiales, 2005, págs. 157-182. Di G. Cámara, cfr anche lo studio sui diritti nello Statuto andaluso, in Francisco Balaguer Callejón (Coord.) Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, Ángel Rodríguez e Agustín Ruiz Robledo *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Editorial Tecnos, Madrid, 2007.

(56) Come segnala F. Caamaño, nulla può obiettarsi alla disciplina statutaria dei diritti che possano essere (o siano stati) oggetto di legislazione della Comunità autonoma. Cfr. F. Caamaño, “Sí pueden (Declaraciones de Derechos y Estatutos de Autonomía)”, *REDC*, n. 79/2007, pp. 33 y ss.

(57) Così, ad esempio, l’art. 38 St. Andalusia stabilisce che “gli atti dei pubblici poteri della Comunità che violino i diritti di cui all’articolo precedente potranno essere oggetto di ricorso dinanzi alla competente giurisdizione, secondo i procedimenti stabiliti dalle leggi processuali dello Stato”. Nello stesso senso, l’art. 38 St. Catalogna, nel quale si prevede che “1. I diritti riconosciuti dai Capi I, II e III del presente Titolo e dalla Carta dei diritti e dei doveri dei cittadini della Catalogna sono tutelati dal Consiglio per le garanzie statutarie ai sensi di quanto stabilito all’art. 76, comma 2, lett. b) e c). 2. Gli atti che violano i diritti riconosciuti dai Capi I, II e III del presente Titolo e dalla Carta dei diritti e dei doveri dei cittadini della Catalogna potranno essere oggetto di ricorso dinanzi al Tribunale superiore di giustizia della Catalogna, secondo i procedimenti stabiliti con legge”.

(58) Così, il primo comma dell’art. 13 dello Statuto andaluso, si afferma che “I principi e i diritti enunciati nel presente Titolo non comportano una alterazione del riparto delle competenze, né la creazione di nuovi titoli di competenza, o la modifica dei titoli esistenti”. Il secondo comma, poi, dispone: “Nessuno dei diritti o principi enunciati nel presente Titolo può essere interpretato, attuato o applicato in modo da limitare la portata di diritti riconosciuti dalla Costituzione e dai trattati e convenzioni internazionali stipulati dalla Spagna”. Disposizioni simili si trovano anche negli altri Statuti riformati (salvo che in quello della Comunità valenziana). Così, ad esempio, l’art. 37, comma 4 dello Statuto catalano prevede che “I diritti e i principi riconosciuti nel presente Titolo non comportano una alterazione del riparto delle competenze, né la creazione di nuovi titoli di competenza, o la modifica dei titoli esistenti. Nessuna delle disposizioni del presente Titolo può essere interpretata, attuata o applicata in modo da limitare la portata di diritti riconosciuti dalla Costituzione e dai trattati e convenzioni internazionali stipulati dalla Spagna”. Allo stesso modo, l’art. 13, comma 3 dello Statuto delle Isole Baleari dispone: “I diritti e i principi del Titolo I del presente Statuto non comportano una alterazione del riparto delle competenze, né la creazione di nuovi titoli di competenza, o la modifica dei titoli esistenti. Nessuna delle disposizioni del presente Titolo può essere interpretata, attuata o applicata in modo da limitare la portata di diritti riconosciuti dalla Costituzione e dai trattati e convenzioni internazionali stipulati dalla Spagna”. Anche lo Statuto dell’Aragona, infine, dispone, all’art. 6, comma 3 che: “I diritti e i principi del Titolo I del presente Statuto non comportano una alterazione del riparto delle competenze, né la creazione di nuovi titoli di competenza, o la modifica dei titoli esistenti. Nessuna delle disposizioni del presente Titolo può essere interpretata, attuata o applicata in modo da limitare la portata di diritti riconosciuti dalla Costituzione e dai trattati e convenzioni internazionali stipulati dalla Spagna”.

(59) Un aspetto da sottolineare in relazione all’ambito dei diritti nei nuovi Statuti – specie in Catalogna e Andalusia – è quello dell’uguaglianza di genere. Gli Statuti contengono numerose disposizioni finalizzate a promuovere l’uguaglianza in tutti gli ambiti: da quello culturale a quello lavorativo, passando per la democrazia paritaria, la rappresentazione equilibrata in organi e istituzioni e, sfortunatamente in minor misura, il linguaggio non sessista. Riceve particolare attenzione anche la lotta contro la violenza di genere, nell’ambito delle competenze della Comunità. Lo stesso può dirsi del trattamento dell’immigrazione con particolare attenzione all’integrazione sociale, economica, lavorativa e culturale dei migranti, la previsione di specifiche competenze in questa materia e la promozione della sua partecipazione alla vita pubblica.

(60) Si può prevedere che, nonostante lo slancio referendario un po' claudicante (dovuto, in parte, proprio alla circostanza che gli Statuti precedenti avevano prodotto un'inevitabile scollamento tra cittadinanza e Statuto, a causa del loro oggetto, limitato alle competenze e ai profili istituzionali), i nuovi Statuti saranno anche in futuro espressione rilevante della specifica identità costituzionale catalana e andalusa.