

La riforma dello Statuto della Comunità Autonoma di Catalogna: principali novità e problemi di costituzionalità insorti

di Carles Viver Pi-Sunyer

(pubblicato in www.issirfa.it)

AVVERTENZA: Traduzione dal castigliano, a cura di Rosanna Milella, della relazione illustrata dall'Autore – Ordinario di Diritto Costituzionale dell'Universidad Pompeu Fabra di Barcellona e Direttore dell'"Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya", già Vice Presidente del Tribunale costituzionale spagnolo – nel Seminario internazionale, organizzato dall'ISSIRFA e dall'Università di Roma "Tor Vergata", dal titolo "Regionalismo maturo e regionalismo emergente" (Roma, Camera dei Deputati – Sala della Sacrestia, 9.11.2007)

Sommario:

1. Prospettazione della questione
2. Perché si è dato impulso al processo di riforma?
3. Contenuto della riforma e problemi giuridici posti
 - 3.1 Gli aspetti "di identità "
 - 3.2. Diritti, doveri e principi informativi
 - 3.3 Le istituzioni di autogoverno
 - 3.4 Il potere giudiziale in Catalogna
 - 3.5 Le competenze
 - 3.5.1. Obiettivi della riforma
 - 3.5.2. Competenze esclusive
 - 3.5.3 Delimitazione dell'espansione delle competenze "basiche" e trasversali dello Stato
 - 3.5.4 Potestà regolamentare nelle competenze esecutive
 - 3.5.5. Attività di sovvenzione dello Stato
 - 3.5.6. Ambito territoriale delle competenze
 - 3.5.7. Azione esterna
 - 3.5.8. Partecipazione all'Unione Europea
 - 3.5.9. Principio di neutralità istituzionale interna del Diritto europeo

3.6. Relazione della Generalitat della Catalogna con lo Stato, con le altre CCAA e con l'Unione Europea

3.7. Sistema di finanziamento

4. Le sfide del futuro

NOTE

1. Prospettazione della questione

Prima di tutto vorrei esprimere la mia gratitudine all'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Massimo Severo Giannini e al suo direttore, il Professor Antonio D'Atena, per l'invito rivoltomi ad intervenire a questo Seminario.

Attraverso il mio intervento tenterò di rispondere, sinteticamente, a tre questioni relative alla riforma dello Statuto Catalano, entrata in vigore nel Luglio 2006: in primo luogo, cercando di ricostruire le ragioni che hanno dato impulso a tale processo, successivamente intrapreso da altre sette Comunità Autonome; in secondo luogo, illustrando le novità introdotte dal nuovo Statuto e, terzo, verificando i problemi di costituzionalità che il nuovo testo ha posto e continua a porre.

Prima di entrare nel merito dell'esposizione, sembra opportuno premettere due rilievi:

In primo luogo, sotto il profilo comparatistico, si deve notare come la riforma statutaria in Spagna assuma un'importanza del tutto peculiare, dal momento che la Costituzione spagnola omette di disciplinare una parte rilevante dell'organizzazione territoriale del potere, rimettendo tale regolamentazione agli Statuti di Autonomia delle Comunità Autonome (d'ora in avanti, CCAA). Tali Statuti, a differenza di quel che in genere accade nelle Costituzioni degli enti substatali, non solo istituiscono o "creano" le rispettive CCAA, ma svolgono anche funzioni materialmente costituzionali come, ad esempio, l'attribuzione delle competenze alle rispettive CCAA - delimitando in conseguenza le competenze statali -, nonché la regolamentazione, almeno parziale, delle risorse finanziarie. Per questa ragione la riforma degli Statuti coinvolge in Spagna ambiti di rilevanza costituzionale e, in definitiva, il sistema di distribuzione del potere statale. Per la stessa ragione, del resto, non deve sorprendere che, in concomitanza con il processo di riforma, siano insorte discussioni in merito all'opportunità di dare la precedenza ad una riforma costituzionale ovvero a quella statutaria. Tuttavia, come avrò modo di precisare, la questione sollevata era, ed è, "fittizia", dal momento che, in effetti, nessuno dei due grandi partiti politici statali - il cui apporto è necessario per modificare la Costituzione - ha in programma una riforma simile a quella in esame.

Occorre secondariamente considerare il fatto che nei quasi trent'anni trascorsi dall'entrata in vigore della Costituzione spagnola del 1978, il Paese ha visto svilupparsi un rilevante decentramento

politico (a dimostrazione di questo, basti pensare al fatto che le CCAA sono competenti a disciplinare un numero molto elevato e significativo di materie; che amministrano quasi il 30% della spesa pubblica; che danno lavoro a più del 50% degli impiegati pubblici; che gestiscono i più importanti servizi pubblici - sanità, educazione -; sembra fra l'altro degno di nota il fatto che in Spagna si sia creata e consolidata una potente classe politica di livello territoriale e, dato meno tangibile ma non meno importante, che più del 70% dei cittadini, nei sondaggi di opinione si dichiara favorevole a questo sistema di organizzazione territoriale del potere, che usiamo definire Stato delle Autonomie -). Per altro verso occorre notare che questo rilevante processo di decentramento si è compiuto senza determinare diseguaglianze né squilibri tra le CCAA e senza appesantire il funzionamento dei poteri pubblici dello Stato e lo sviluppo economico generale. Al contrario, è opinione comune che il decentramento politico abbia contribuito, insieme ad altri fattori, allo sviluppo economico e sociale e al riequilibrio dei livelli di ricchezza e benessere tra le CCAA.

2. Perché si è dato impulso al processo di riforma?

Nonostante il generale consenso del Paese su quanto sin qui premesso, è evidente che lo Stato delle Autonomie, a 25 anni dalla sua entrata in vigore, inizia a presentare problemi di vario genere. Così, ad esempio, mentre il potere centrale vorrebbe un miglioramento dei meccanismi di cooperazione e coordinamento, le CCAA - specialmente quelle che da sempre rivendicavano una maggiore autonomia (Catalogna e Paese Basco)-, dalla fine degli anni '90 hanno iniziato a lamentare una serie di inefficienze.

Relativamente alla distribuzione delle competenze, si sosteneva, infatti, che le CCAA, pur avendo competenza nella maggior parte delle materie, erano titolari di un'autonomia ampia ma di bassa qualità, nel senso che l'autonomia, originariamente di tipo politico, si era andata "amministrativizzando", che era andata perdendo la capacità di stabilire autonomamente le proprie linee politiche in materie dotate di sufficiente estensione, coerenza e rilevanza politica, economica e sociale.

Lo Stato si era assunto il compito di definire tali linee politiche, mentre alle CCAA era lasciato, nel migliore dei casi, un ruolo esecutivo e di gestione. Tale meccanismo, evidentemente delineato *in nuce* dalla Costituzione, si sarebbe esasperato nella prassi nel corso degli ultimi 25 anni. Naturalmente queste generiche affermazioni dovrebbero essere specificate in relazione ai diversi ambiti materiali, poiché non in tutti i settori il summenzionato fenomeno si è manifestato con la stessa intensità. Tuttavia la diagnosi, in linee generali, è ampiamente condivisa dalle diverse CCAA.

Il modo in cui si è manifestato il fenomeno di perdita di qualità delle competenze autonome, problema comune a diversi Stati politicamente decentrati, è stato piuttosto differenziato.

Ai fini della successiva esposizione, sembra appena il caso di ricordare che in Spagna le competenze delle CCAA possono essere di tipo esclusivo (caso in cui si riserva alla CA la funzione legislativa, il potere regolamentare e la funzione esecutiva); concorrente (attribuzione allo Stato della competenza normativa basilica e alle CCAA dell'ulteriore sviluppo legislativo, nonché della potestà regolamentare e della funzione esecutiva); ed esecutivo (ipotesi in cui alla CA è riconosciuta la funzione esecutiva). Il processo di amministrativizzazione, cui facevo poc' anzi riferimento, si è manifestato nei modi più vari. Ad esempio attraverso:

- la perdita di un'effettiva esclusività delle competenze esclusive;
- l'espansione formale e materiale delle competenze basiliche dello Stato, attraverso atti normativi adottati non solo in forma di legge ma spesso anche di regolamenti o atti di esecuzione considerati basilici. Uno degli appigli più utilizzati è quello dell'art. 149.1.13, che consente allo Stato di stabilire i principi generali dell'ordinamento economico, e a cui è attribuito un contenuto praticamente illimitato (1).
- l'utilizzo di titoli attributivi di competenza di contenuto "trasversale" come, per esempio, quello dell'art. 149.1.1 della CE, del quale lo Stato fa un uso sempre più frequente e mutevole (2).
- il massiccio esercizio della funzione di sovvenzione, lo *spending power*, svolta dallo Stato in ambiti materiali di competenza autonoma, senza rispettare il sistema di distribuzione delle competenze.
- anche l'individuazione dei punti di connessione territoriale delle competenze statali e autonome è stato uno strumento ampiamente utilizzato dallo Stato per recuperare competenze in ambiti materiali in principio riservati alle CCAA.
- l'attuazione del diritto europeo, realizzata in via quasi esclusiva dallo Stato.

Un secondo problema era quello relativo ai mezzi di finanziamento, sebbene si debba sottolineare che esso, pur assumendo rilevanza rispetto alla Catalogna, non riguardava invece il Paese Basco, che, come la Navarra, è dotato di un sistema di finanziamento proprio, cosiddetto "cupo".

La situazione catalana richiedeva, infatti, la soluzione di questioni che coinvolgevano l'autonomia tributaria, l'ammontare delle risorse disponibili, le percentuali di investimento dello Stato in questa CA - mantenutosi sempre al di sotto sia del contributo della Catalogna alle entrate statali, sia della sua percentuale di popolazione - ed, infine, quello che era percepito da tale CA come un eccesso di redistribuzione o, se vogliamo, un eccesso di solidarietà tra CCAA. La Catalogna non ha mai negato la propria solidarietà, tuttavia auspica il raggiungimento di un maggior equilibrio del sistema di livellamento (3).

Un terzo tipo di problemi era quello relativo alla mancanza o alla non effettiva operatività dei meccanismi di cooperazione e partecipazione, sia verticali che orizzontali, ed è evidente che qualunque Stato politicamente decentrato, a fronte di tali inefficienze, avrebbe rilevanti difficoltà di funzionamento.

Infine, per limitarci a menzionare solo le rivendicazioni principali, le CCAA in questione richiamavano l'attenzione sulle cosiddette questioni "di identità" o "simboliche", dovute al mancato riconoscimento dell'esistenza di realtà nazionali distinte da quella della nazione spagnola.

A fronte di questa situazione, le CCAA che, come la Catalogna, rivendicavano cambiamenti nella distribuzione territoriale del potere statale, avevano tre possibili alternative:

In primo luogo, richiedere allo Stato un'interpretazione ed un'applicazione della Costituzione e degli Statuti diversa da quella sino ad allora seguita. Come avevano rilevato ripetutamente gli studiosi della materia, l'attuazione sviluppatasi nei 25 anni dello Stato delle Autonomie non era l'unica costituzionalmente possibile. Erano plausibili altre interpretazioni che avrebbero permesso di superare la maggior parte delle carenze lamentate e di migliorare l'autogoverno delle CCAA. Tuttavia, questo cammino, comunemente denominato "rilettura" dei testi costituzionali, era già stato abbandonato alla fine degli anni '90, a seguito di numerosi tentativi che avevano condotto a risultati scarsi, praticamente nulli.

La seconda alternativa, almeno sul piano teorico, era quella di una riforma costituzionale. Sicuramente sussistevano validi argomenti per sostenere che la via della revisione costituzionale fosse la più consona a realizzare una riforma come quella auspicata dalle CCAA. Tuttavia, sul piano pratico, si trattava di un'ipotesi irrealizzabile in quanto, come ho anticipato, nessuno dei due grandi partiti (*Partido Socialista Obrero Español* e *Partido Popular*), il cui voto era imprescindibile per l'approvazione di una modifica della Costituzione, era disposto ad appoggiare una riforma come quella caldeggiata dalla Catalogna.

Per tali ragioni, l'unica strada concretamente percorribile, per le CCAA, in vista degli obiettivi di miglioramento dell'autogoverno, era quella di una proposta di riforma degli Statuti di Autonomia, attraverso l'elaborazione e l'approvazione di un nuovo testo, che avrebbe dovuto essere discusso e approvato dal Parlamento nazionale e, nel caso Catalano, ratificato attraverso un referendum. Questa fu, in effetti, la scelta del Parlamento Catalano, appoggiata da quattro dei cinque partiti politici presenti alla Camera (rappresentativi di circa il 90% dei Deputati). Nei primi mesi del 2004 si diede inizio ai lavori parlamentari, che si conclusero il 30 settembre 2005, con l'approvazione della proposta di riforma, successivamente inviata alle *Cortes Generales*. In tale sede, dopo un intenso dibattito e numerosi emendamenti al testo statutario, nel maggio 2006 si è giunti all'approvazione. Nel luglio 2006 il nuovo Statuto è stato sottoposto a referendum in Catalogna; l'affluenza alle urne è stata del 49% circa degli elettori e il testo ha ottenuto un 80% di voti positivi.

3. Contenuto della riforma e problemi di costituzionalità posti.

La riforma dello Statuto Catalano è una riforma ambiziosa. Ciò traspare persino da taluni aspetti formali del nuovo testo statutario: da un testo di soli 57 articoli si è passati ad uno di ben 223; sono stati aggiunti tre nuovi titoli (relativi, rispettivamente a: diritti, doveri e principi informatori; potere giurisdizionale in Catalogna; rapporti della *Generalidad de Cataluña* con lo Stato, le altre CCAA e l'Unione Europea) e molte disposizioni, soprattutto quelle relative alle competenze, hanno acquisito una notevole intensità normativa.

I grandi obiettivi della riforma sono per lo più il rovescio della medaglia delle inefficienze - in precedenza ricordate - dello Stato delle Autonomie.

Sinteticamente essi si possono individuare in sette punti: migliorare i cosiddetti aspetti "di identità" o "simbolici" relativi al carattere nazionale della Comunità politica Catalana; inserire nello Statuto una carta di diritti e doveri dei cittadini e di principi informatori dell'attività dei poteri pubblici Catalani; migliorare le istituzioni di autogoverno, perseguendo, tra l'altro, la massima compenetrazione tra governo locale e Comunità Autonoma; avvicinare alla CA e ai cittadini il potere giurisdizionale, sebbene in Spagna esso sia un potere unico ed unitario; ampliare e migliorare la qualità delle competenze della CA; regolare i rapporti tra la *Generalidad* e lo Stato, nonché quelli con le altre CCAA e l'Unione Europea; infine, migliorare il sistema di finanziamento.

Questa ambiziosa riforma ha suscitato sin dal principio un animato dibattito, non solo sotto un profilo prettamente politico, ma anche di politica legislativa o costituzionale nonchè, ovviamente, dal punto di vista più strettamente giuridico; in tale prospettiva, infatti, sin dall'inizio del processo di riforma, sono stati avanzati numerosi dubbi di costituzionalità, culminati nei sette ricorsi tuttora pendenti davanti al *Tribunal Constitucional*. Cinque delle questioni, proposte da altrettante CCAA, hanno ad oggetto 1 o 2 articoli del testo statutario (fondamentalmente quelli relativi alla competenza sulle acque ed al sistema di finanziamento). Con gli altri due ricorsi, invece, proposti rispettivamente dai Deputati del gruppo popolare e dal *Defensor del Pueblo*, sono state impugnate più della metà delle disposizioni del nuovo Statuto.

3.1. Gli aspetti "di identità"

In relazione ai cosiddetti aspetti "di identità", o simbolici, occorre sottolineare, in primo luogo, la qualificazione indiretta della Catalogna come nazione, contenuta nel Preambolo dello Statuto. Nella proposta di riforma approvata dal Parlamento Catalano, tale qualificazione era proclamata dal primo articolo del testo statutario. Successivamente al dibattito che ha avuto luogo nel Parlamento

spagnolo, tale qualificazione è stata trasferita nel Preambolo, e riformulata in modo indiretto, quale definizione approvata dal Parlamento Catalano, "in accoglimento del sentimento e della volontà della cittadinanza Catalana". E, si aggiunge che nel suo articolo secondo la Costituzione spagnola "riconosce la realtà della Catalogna come nazionalità".

Tali modifiche non hanno sopito le questioni relative alla legittimità costituzionale sollevate da coloro che sostengono che la Costituzione riserverebbe tale qualificazione alla nazione spagnola. A mio giudizio, data la molteplicità di significati del concetto di nazione, non potrebbe avanzarsi nessun dubbio di costituzionalità in merito alla possibilità di utilizzarlo con riferimento a realtà nazionali diverse da quella spagnola, sempre che a ciò non si aggiunga la pretesa di attribuire loro i caratteri che la Costituzione riserva alla realtà statale. In sostanza, la sovranità o l'originarietà del potere sovrano. D'altra parte si deve tenere conto del fatto che nello Statuto Catalano del 2006, il riferimento alla nazione Catalana non richiama nessun'idea di sovranità. Inoltre, occorre ricordare come il *Tribunal Constitucional* ha più volte sottolineato, in distinte pronunce, che i Preamboli non sono dotati di valore normativo e che, per tale ragione, non possono essere oggetto di ricorso né possono giustificare l'instaurazione di un giudizio di costituzionalità.

Ulteriore oggetto di dubbi di costituzionalità sono state le disposizioni del Titolo I, che proclamano che i poteri della CA promanano dal popolo Catalano (art. 2.4) e che i diritti storici, insieme allo Statuto, costituiscono il fondamento dell'autogoverno della Catalogna (art. 5). Tali previsioni sono state interpretate, da coloro che tacciano di illegittimità costituzionale lo Statuto, come una proclamazione di sovranità nazionale Catalana, in forza della quale lo Statuto tenterebbe di collocarsi sullo stesso piano gerarchico della Costituzione. A mio giudizio, invece, l'allusione al popolo Catalano come titolare del potere dovrebbe essere intesa come un riferimento alla fonte di legittimazione democratica del potere; con ciò non si è mai cercato di proclamare una superiorità di esso rispetto alla Costituzione; piuttosto, in diverse disposizioni, si è espressamente riconfermata la sua subordinazione alla Costituzione (d'altra parte vari Statuti di altre CCAA presentavano, sin dal 1979, precetti identici a quello oggi introdotto con la riforma dello Statuto Catalano e mai si era dubitato della loro conformità a Costituzione). Il richiamo ai diritti storici, d'altra parte, non avrebbe altro scopo se non quello di evocare la legittimazione storica di questo autogoverno, e non sembra che da questo possa desumersi una rivendicazione di ulteriori competenze, al margine dello Statuto o della Costituzione.

Nell'ambito delle disposizioni volte a disciplinare gli aspetti "d'identità", sembra opportuno menzionare anche un insieme di disposizioni che hanno come obiettivo il rafforzamento della posizione del Catalano come lingua propria della Catalogna. Tali norme stabiliscono che il Catalano è la lingua usata in via preferenziale e corrente nelle amministrazioni pubbliche e dai mezzi di comunicazione pubblici della Catalogna, nonché quella normalmente utilizzata nell'insegnamento; si proclama il diritto-dovere della conoscenza di tale idioma da parte dei cittadini della Catalogna; si

ampliano e si rafforzano i diritti linguistici - riconoscendo la possibilità, ad esempio, di rivolgersi in Catalano agli organi costituzionali e giurisdizionali dello Stato - e si stabiliscono norme direttive volte a promuovere la conoscenza Catalano dentro e fuori dai confini nazionali, specialmente nell'ambito dell'Unione Europea.

Circa le norme che riguardano la lingua Catalana, le principali obiezioni di costituzionalità sono state mosse all'asserito dovere di conoscenza di tale lingua e al diritto di rivolgersi in Catalano a determinati organi statali. Il primo di tali rilievi si basa fondamentalmente sul fatto che la Costituzione, all'art. 3, pone un obbligo simile esclusivamente con riferimento al Castigliano. A mio parere, tuttavia, questa affermazione, pur vera, non sarebbe sufficiente a generare dubbi di costituzionalità, poiché lo Statuto non pretende di istituire un dovere costituzionale, bensì un dovere meramente statutario, cosa che la Costituzione non sembrerebbe precludere. Di fatto, l'individuazione di doveri linguistici in Statuti e anche in semplici leggi è frequente nel nostro ordinamento giuridico. Occorre peraltro tener conto del fatto che attualmente la quasi totalità dei cittadini della Catalogna conosce il Catalano, poiché da ben trent'anni lo studio di tale lingua fa parte dell'istruzione obbligatoria; sembra poi il caso di sottolineare come tale dovere di conoscenza integri una mera presunzione *iuris tantum*, la cui violazione non comporta alcun tipo di sanzione e che tale dovere non può determinare una compressione degli altri diritti linguistici, in particolare del diritto dei cittadini di rivolgersi ai poteri pubblici in una qualunque delle lingue ufficiali e a scegliere in quale di tali idiomi ottenere una risposta alle istanze proposte. Il dovere di conoscenza del Catalano, oltre a restituire pari dignità alle due lingue ufficiali della Catalogna, consente ai poteri pubblici Catalani di vantare in determinate circostanze tale conoscenza e di rivolgersi ai cittadini in via preferenziale in tale lingua. Non vi è peraltro motivo di ritenere che tali poteri non valuteranno adeguatamente le circostanze del caso singolo.

Quanto al diritto di rivolgersi in Catalano gli organi costituzionali e giurisdizionali dello Stato, la principale obiezione consiste nell'affermare che in tal modo si finirebbe per riconoscere l'ufficialità del Catalano anche al di fuori del suo territorio, nonostante l'art. 3 della Costituzione, precedentemente citato, ne riconosca l'ufficialità limitatamente al territorio della CA. A mio modo di pensare, tale obiezione di incostituzionalità prende le mosse da un concetto esagerato di ufficialità delle lingue. Occorre infatti tener presente che tale diritto imporrebbe agli organi statali coinvolti il solo dovere di accogliere ed espletare le pratiche presentate in Catalano, senza che ciò comporti un obbligo di rispondere in tale idioma; d'altra parte, secondo quanto stabilito dallo stesso Statuto, tale diritto dovrà essere esercitato nei modi e nei termini stabiliti dalle leggi relative. La normativa vigente in ambito europeo, statale e autonomico, già prevede obblighi giuridici, finalizzati alla protezione e alla promozione delle lingue ufficiali diverse dal Castigliano, a carico di poteri pubblici statali - nonché europei - che operano al di fuori del territorio Catalano, ma non per questo tali obblighi vengono considerati come un riflesso di un'attribuzione di ufficialità a tali

lingue. Nel caso in esame, il dovere di espletamento delle pratiche presentate in Catalano sarebbe conseguenza di un diritto linguistico previsto da uno Statuto di Autonomia e non comporterebbe alcun riconoscimento di ufficialità sovraterritoriale della lingua.

3.2. Diritti, doveri e principi informativi.

Lo Statuto Catalano, al fine di migliorare la qualità dell'autogoverno – e non per ampliarlo -, ha previsto, fatto senza precedenti per uno Statuto di Autonomia, una carta di diritti, doveri e principi informativi. Tale novità, adottata anche dagli altri Statuti riformati o in via di riforma, ha tuttavia dato luogo ad impugnazioni di costituzionalità solo nei confronti di quello Catalano. In particolare, il nuovo titolo statutario ha ricevuto critiche in merito al contenuto dei diritti e dei doveri, alla tecnica legislativa utilizzata - si è detto, ad esempio, che non risulta chiara la differenza tra diritti e principi informativi, anche se, a mio avviso, nella redazione dello Statuto si è fatto un notevole sforzo per delimitare chiaramente questi due ambiti - ma, soprattutto, in relazione alla stessa scelta di includere una dichiarazione di diritti in questo tipo di fonte normativa. Ai fini del nostro discorso, mi limiterò a prendere in esame esclusivamente questa terza questione.

Al fine di giustificare l'esclusione della possibilità che gli Statuti proclamino diritti e doveri, si è fatto ricorso, fondamentalmente, a tre argomenti: all'affermazione che gli Statuti hanno facoltà di regolare esclusivamente le materie alle quali si riferisce l'art. 147 della Costituzione o, al limite, materie a queste collegate; in secondo luogo, si è sostenuto che simili dichiarazioni di diritti determinano una disuguaglianza di diritti fra i cittadini spagnoli; e, terzo, che l'ordinamento giuridico spagnolo prevede una riserva di legge organica dello Stato in materia di diritti fondamentali, cosicché gli Statuti non potrebbero arrogarsi questo compito.

Il riferimento all'ambito delle materie che possono essere regolate dagli Statuti di Autonomia non coinvolge solo la questione dei diritti e doveri statutari, bensì una buona parte dei ricorsi di costituzionalità proposti contro lo Statuto.

Rispetto al contenuto costituzionalmente possibile degli Statuti di Autonomia sono state sostenute diverse tesi. Così, ad esempio, qualche conosciuto costituzionalista spagnolo continua a sostenere che l'elenco delle materie indicate dall'art. 147 della Costituzione costituisce l'unico contenuto possibile degli Statuti di Autonomia. Tale tesi, tuttavia, è avversata da quanto stabilito da tutti gli Statuti, sin dal 1979 e, cosa ancor più grave, da quanto stabilito dalla stessa Costituzione, che in diverse disposizioni rimette a previsioni statutarie ambiti non inclusi nell'elenco del citato art. 147. Secondo altri, le materie indicate nell'art. 147 integrerebbero solo il contenuto necessario degli Statuti, cosicché tali fonti potrebbero regolare altre materie, purchè, aggiungono, esse si trovino in rapporto di connessione con tale contenuto essenziale. Tale tesi, a mio giudizio, pur prendendo le

mosse da una corretta premessa, effettua un salto logico, mancando di giustificarlo, cosa che non condivido: omette infatti di spiegare perché il contenuto potenziale degli Statuti dovrebbe essere collegato a quello necessario. Sono due cose diverse e la necessità di una loro connessione dovrebbe essere motivata.

A mio giudizio, l'unica norma costituzionale che delimita positivamente l'ambito materiale degli Statuti è quella sancita dallo stesso art. 147, che attribuisce loro tale *nomen iuris*, e con esso la funzione costituzionale di "norma istituzionale fondamentale" della rispettiva CA. Questo, tuttavia, sembra un concetto giuridico poco determinato, che ha dei profili perfettamente individuabili, ma altri che lasciano una notevole libertà di configurazione; tra questi, l'accordo fra Stato e CCAA su ciò che debba considerarsi norma istituzionale fondamentale o basilica della Comunità; sembra dunque difficile opporre, *a contrario*, un parametro di costituzionalità se non in forza di un attivismo eccessivo. Ovviamente non dico che questo contenuto indeterminato non sia determinabile e che non esistano parametri di costituzionalità per realizzare questo compito; semplicemente richiamerei alla prudenza e all'umiltà le costruzioni dottrinali che propongono canoni di incostituzionalità a partire da concetti così indeterminati.

Ad ogni modo, in relazione alla questione in esame, a mio modo di pensare, è chiaro che poche materie sarebbero più consone ad una norma istituzionale fondamentale di una comunità politica, dotata di capacità legislativa piena in molti ambiti materiali, della previsione di diritti dei cittadini che vincolino i poteri che reggono tale Comunità, e tra essi il potere legislativo. Di fatto, la maggior parte dei diritti proclamati dallo Statuto del 2006 poneva già dei vincoli a carico delle amministrazioni catalane attraverso leggi autonome e non sembra sussistano argomenti validi al fine di negare l'opportunità di attribuire loro rango statutario, e dunque la capacità di vincolare anche il legislatore autonomo.

Quanto alla pretesa violazione delle riserve di Costituzione e di legge organica in materia di diritti fondamentali, credo che possa darsi una risposta piuttosto ovvia, se ci atteniamo ad una considerazione secondo me elementare: i diritti consacrati nello Statuto non sono diritti fondamentali, bensì diritti statutari. Questo è evidente nei diritti attributivi di prestazioni, che sono la maggior parte, e che non figurano nel testo costituzionale come diritti fondamentali. Diverso è per quanto riguarda i diritti alla partecipazione politica, all'educazione e alla protezione dei dati che, effettivamente, la Costituzione qualifica come fondamentali. La loro inclusione nello Statuto è dovuta al fatto che una parte della disciplina di tali diritti dev'essere necessariamente posta da leggi autonome e ciò che costituisce oggetto di garanzia non sono dunque, ripeto, diritti costituzionali, ma principi statutari addizionali a tali diritti, che vincolano esclusivamente il legislatore autonomo – con l'eccezione, peraltro, dei diritti linguistici -. Tuttavia, se anche si accettasse che i diritti statutari sono un complemento dei diritti fondamentali, si dovrebbe tener presente che la riserva di legge organica non è assoluta e che il *Tribunal Constitucional* stesso ha accettato che le leggi

autonomiche possano integrare il contenuto delle leggi organiche di attuazione dei diritti fondamentali. E, d'altra parte, se ciò è consentito alle leggi autonome, a maggior ragione lo sarà agli Statuti. Inoltre si deve avvertire che è lo Statuto stesso a prevedere espressamente che i diritti statutari non possano comprimere né limitare i diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione (art. 37.4).

In merito all'uguaglianza dei diritti tra i cittadini spagnoli, sembra evidente, a mio parere, che il riconoscimento di diritti statutari non determini una disparità di trattamento quanto alla tutela dei diritti costituzionali, ed è questo l'unico aspetto che la Costituzione richiede di salvaguardare. Sembrerebbe assolutamente superfluo notare che uno dei tratti fondamentali degli Stati politicamente decentrati consiste nella possibile diversità dei diritti non costituzionali; tuttavia l'opinione contraria è molto radicata e generalizzata in Spagna; inutile sottolineare che un tale punto di vista può mettere a rischio il fondamento stesso dello Stato delle Autonomie. Di fatto, in più di un'occasione, secondo me, tale rischio ha assunto concretezza. L'uguaglianza dei diritti non fondamentali è semplicemente incompatibile con l'esistenza di uno Stato politicamente decentrato.

3.3. Le istituzioni di autogoverno

Il Titolo dello Statuto dedicato alle istituzioni di autogoverno ha introdotto poche modifiche di rilievo rispetto allo Statuto precedente. Oltre all'elemento di novità della possibilità per il Governo di emanare decreti legge – ossia una legislazione d'urgenza-, lo sforzo più notevole è stato probabilmente quello di tentare di favorire la massima “compenetrazione” tra Governo e Amministrazione locale, tentando di rafforzare il ruolo della CA rispetto agli enti locali, pur nel rispetto della loro autonomia – tutelata più intensamente dal nuovo Statuto - e della legislazione basica statale. Si cerca, in definitiva, di fare in modo che, come avviene in molti Stati politicamente decentrati, la regolazione dell'Amministrazione locale diventi sostanzialmente autonoma e che anche il suo rapporto con gli altri poteri pubblici passi preferibilmente attraverso la CA. Per conseguire questo obiettivo, si è tentato di delimitare, indirettamente, la portata delle competenze basiche statali in materia. I principali rilievi di costituzionalità hanno avuto precisamente ad oggetto la possibilità di una simile limitazione delle competenze basiche statali. Tornerò su questo punto quando affronterò la questione delle competenze.

3.4. Il potere giudiziale in Catalogna

Come ho già accennato, in Spagna il potere giudiziale è unico – è per questo che il Titolo dello Statuto dedicato a tale argomento parla di potere giudiziale *in Catalogna* e non di potere giudiziale *della Catalogna*- e la Costituzione attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di Amministrazione della Giustizia (articolo 149.1.5 CE). Inoltre l'articolo 122 del testo costituzionale stabilisce una riserva di legge organica dello Stato relativamente al governo del potere giurisdizionale, alla costituzione, al funzionamento e all'organizzazione istituzionale dei Tribunali, nonché allo *status* giuridico dei giudici e del personale al servizio dell'Amministrazione della Giustizia.

Prima dell'avvio del processo di riforma statutaria, le CCAA già erano titolari di competenze sulle risorse materiali da destinare all'amministrazione della giustizia - di fatto il finanziamento di questo servizio pubblico compete nella quasi totalità alle rispettive CCAA - e, quanto alle risorse umane, esse avevano potuto acquisire competenze sugli aspetti non strettamente inerenti allo *status* giuridico di tale categoria di dipendenti pubblici; insomma, attraverso i propri Statuti, esse si erano di fatto assicurate competenze su quella che il *Tribunal Constitucional* ha qualificato "amministrazione dell'Amministrazione della giustizia" (così hanno fatto 8 delle 17 CCAA).

Il nuovo Statuto Catalano - non diversamente dalla maggior parte degli Statuti riformati - ha cercato di fare un passo ulteriore, al fine di avvicinare il più possibile il potere giurisdizionale alla CA, essenzialmente attraverso tre tipologie di previsioni: in primo luogo, quelle che hanno lo scopo di rafforzare la posizione del *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña* come organo di vertice dell'organizzazione giudiziaria in Catalogna e come ultima istanza giurisdizionale di tutti i procedimenti iniziati in Catalogna - escludendo, ovviamente, la funzione di garantire l'uniformità dell'interpretazione del diritto statale, prerogativa del *Tribunal Supremo* -; in secondo luogo, la previsione dell'istituzione nel territorio della CA di un organo di governo del potere giudiziale in Catalogna, decentrato rispetto al *Consejo General del Poder Judicial* - prevedendo, tra l'altro, la partecipazione della CA all'elezione di una parte dei suoi membri -; in ultimo, una serie di norme che hanno l'obiettivo di intensificare le competenze della CA in relazione ai mezzi personali e materiali destinati all'Amministrazione della giustizia.

Le critiche di costituzionalità più fondate, mosse a questa disciplina, sono quelle relative alla riserva di legge organica statale, formulata dall'art. 122 della Costituzione, cui ho già fatto riferimento.

Occorre tuttavia tenere conto del fatto che la riserva in questione è relativa, e non assoluta; di conseguenza, non è necessario che la legge organica, in questo caso la Legge Organica del *Poder Judicial*, esaurisca la disciplina della materia, potendo invece rinviare ad altre norme per la sua integrazione. Peraltro si tratta di meccanismi già operanti, non solo con riferimento agli Statuti vigenti dal 1979, ma anche ad altre norme, alcune delle quali di rango regolamentare.

Si deve poi rilevare che le proposte di riforma della Legge Organica del *Poder Judicial*, attualmente in esame, operano chiari rinvii agli Statuti in relazione ai *Consejos de Justicia*, ad alcune delle

funzioni dei *Tribunales Superiores de Justicia*, e a determinati aspetti dello *status* giuridico del personale in servizio presso l'Amministrazione della giustizia.

Vi sono tuttavia altri profili inerenti alla cosiddetta amministrazione dell'Amministrazione della giustizia, che non richiedono una simile legittimazione, dal momento che, come ho avuto modo di anticipare, possono essere oggetto di competenza autonoma, senza il limite della riserva di legge organica, bastando, a tal fine, che il rispettivo Statuto di Autonomia disponga in tal senso.

Per quanto riguarda gli aspetti disciplinari riservati alla Legge Organica del *Poder Judicial*, in assenza di un espresso rinvio agli Statuti - ad esempio, relativamente ad alcune delle funzioni del *Tribunales Superiores de Justicia* - sembra doversi ritenere che le norme statutarie dettate in materia potranno avere piena efficacia solo nell'eventualità e nella misura in cui tale Legge riconosca loro una simile facoltà.

3.5. Le competenze.

L'ampliamento e il miglioramento qualitativo delle competenze della *Generalidad* è sempre stato, senza dubbio, l'obiettivo primario della riforma statutaria, unitamente all'incremento dei mezzi di finanziamento. In linea con l'impostazione precedente, cercherò di analizzare la questione esponendo sinteticamente gli obiettivi perseguiti dalla riforma in tale ambito, le tecniche utilizzate al fine di raggiungere tali scopi e le principali censure di costituzionalità mosse all'attuale disciplina.

3.5.1. Obiettivi della riforma

Quanto agli obiettivi, la riforma statutaria cerca di:

- garantire, secondo le modeste possibilità consentite dal diritto, un'esclusività effettiva delle competenze esclusive della CA; in sostanza, si cerca di circoscrivere ambiti materiali rilevanti entro i quali poter seguire linee politiche autonome;
- garantire gli ambiti significativi di azione pubblica nelle competenze legislative di dettaglio della CA o, per dirlo altrimenti, cercare di limitare l'espansione delle competenze basiche dello Stato e quella delle sue attribuzioni trasversali - in particolare quelle dell'articolo 149.1.1 CE - uguaglianza delle condizioni essenziali di esercizio dei diritti costituzionali - e 149.1.13 - ordinamento generale dell'economia-;
- aggiungere alle competenze esecutive della CA una potestà regolamentare *ad extra*, senza escludere la potestà regolamentare dello Stato;

- fare in modo che l'attività statale di sovvenzione, volta allo sviluppo e al miglioramento delle infrastrutture, sia esercitata nel rispetto del sistema costituzionale di distribuzione delle competenze e della giurisprudenza costituzionale, e che non si converta, invece, in un mezzo per interferire o condizionare illegittimamente le competenze autonome;
- evitare che la portata "sovraterritoriale" dei fenomeni disciplinati dalle competenze autonome venga automaticamente convertito in un titolo attributivo di competenze allo Stato;
- riconoscere che la CA possa condurre un'azione esterna, al di fuori delle frontiere statali, quale facoltà inerente all'esercizio delle competenze autonome;
- prevedere la partecipazione della CA alle istituzioni e ai processi decisionali dell'Unione Europea che investono le materie di sua competenza;
- contribuire a rendere effettivo il principio di neutralità – o di "autonomia" - istituzionale interna del diritto europeo.

3.5.2. Competenze esclusive.

Per contribuire a garantire l'esclusività delle competenze esclusive, ossia, per cercare di evitare che gli ambiti materiali riservati in via esclusiva alla *Generalitat* si convertano di fatto in competenze concorrenti, lo Statuto della Catalogna utilizza essenzialmente le tre tecniche seguenti:

- a) in primo luogo, definisce in modo esplicito questi tipi di competenza, dichiarando che in tali materie l'esercizio di tutti i poteri e le funzioni pubbliche – legislativo, regolamentare ed esecutivo – spetta "integralmente" alla CA e "unicamente" ad essa. Questa definizione – perfettamente equivalente a quella utilizzata dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa per definire le competenze esclusive dell'Unione (4) - sta a indicare, sebbene in modo non esplicito, che in tali ambiti materiali rimane giuridicamente esclusa la possibilità che lo Stato intervenga adducendo ulteriori titoli attributivi di competenza.
- b) In secondo luogo, lo Statuto della Catalogna precisa dettagliatamente le submaterie in cui la *Generalitat* ha questo tipo di competenza. Così nell'articolo 116, ad esempio, non si fa riferimento all' "agricoltura" *tout court*, bensì all'"agricoltura... che in ogni caso include...l'attività regolamentare ed esecutiva in relazione alla qualità, alla tracciabilità e rintracciabilità nonché alle condizioni dei prodotti agricoli e di allevamento..., la sanità vegetale e animale, salvo il caso che abbia ripercussioni sulla salute dell'uomo e la protezione degli animali,..." e così ancora , per un totale di nove submaterie. Analogamente, non si parla di "commercio" *tout court*, bensì di commercio che "in ogni caso" include la determinazione dei presupposti amministrativi dell'esercizio di tale attività, la regolamentazione amministrativa delle modalità di vendita, la

regolamentazione degli orari commerciali, nel rispetto del principio costituzionale dell'uniformità di mercato, etc.

In effetti gli Statuti in vigore prima delle riforme, già attribuivano alle rispettive CCAA competenze esclusive in materia di "agricoltura" e "commercio", tuttavia in pratica un elevato numero di submaterie, quali gli orari commerciali o le condizioni dei prodotti agricoli e di allevamento, è stato oggetto di regolamentazione da parte dello Stato, che al riguardo adduceva la titolarità della disciplina di principio e coordinamento della pianificazione economica (art. 149.1.13). La nuova stesura dello Statuto, nello specificare le submaterie esclusive della *Generalitat* e nel definire in modo netto l'esclusività, cerca di contribuire a preservare l'effettiva esclusività delle competenze autonome. Si deve avvertire che l'elencazione delle submaterie non pretende di essere esaustiva, facendo piuttosto riferimento agli aspetti che sono risultati più controversi nei 30 anni di vigenza dello Stato delle Autonomie. Perché sia chiaro che si tratta di un'elencazione esemplificativa (e non tassativa), gli elenchi di submaterie sono preceduti da una clausola in cui si afferma che le competenze esclusive includono "in ogni caso" le seguenti submaterie.

c) Infine si cerca di garantire l'esclusività anche attraverso la sostituzione delle causole "senza pregiudizio", che si riferiscono in molti casi alle competenze esclusive nei precedenti Statuti (nei quali si diceva, ad esempio, che la CA aveva la competenza esclusiva in materia di sfruttamento idraulico "senza pregiudizio" della disciplina statale di principio in ambito minerario ed energetico), con la seguente formulazione: la competenza esclusiva spetta alla CA "nel rispetto di ciò che è stabilito dallo Stato nell'esercizio delle competenze attribuitegli dall'articolo XXX della Costituzione..." (o "nell'esercizio delle competenze in materia di..."). Con tale riformulazione si vuole chiarire che, a differenza quanto poteva accadere facendo ricorso all'espressione "senza pregiudizio", la clausola "nel rispetto di", lungi dal costituire una legittimazione indiretta per lo Stato all'esercizio di competenze nelle submaterie o nei settori che possono considerarsi parte integrante della competenza esclusiva autonoma, implica piuttosto un obbligo della CA di esercitare le proprie competenze nel rispetto di quanto stabilito dallo Stato nell'esercizio di competenze proprie su una materia diversa, sebbene strettamente connessa a quella oggetto di competenza autonoma esclusiva. A differenza dell'espressione "senza pregiudizio", la formula "nel rispetto di" non fa riferimento alla titolarità delle competenze, bensì al loro esercizio. A rigore, in effetti, essa introduce una deroga ai precetti costituzionali e statutari – disapplicati nella prassi- a norma dei quali le disposizioni dettate dalle CCAA nell'esercizio delle loro competenze esclusive, prevalgono in caso di conflitto: a seguito della riforma, nelle materie di competenza esclusiva delle CCAA nelle quali figura la formula "nel rispetto di", prevale ciò che è stabilito dallo Stato, ma, insisto, a prevalere è solo quanto da esso stabilito in altre materie, sebbene limitrofe o collimanti.

Così, seguendo con l'esempio della competenza in materia di agricoltura, lo Statuto della Catalogna ne attribuisce la disciplina esclusivamente alla CA, pur nel rispetto di quanto stabilito dallo Stato in materia di sanità e di "normativa di principio e coordinamento della pianificazione economica generale" (art. 149.1.13 CE); ebbene, tale previsione non attribuisce allo Stato la facoltà di regolare, attraverso la sanità o la pianificazione economica, la qualità dei prodotti agricoli e di allevamento, o la loro tracciabilità e rintracciabilità, bensì stabilisce unicamente che la CA, nel regolare la questione, dovrà rispettare la disciplina dettata dallo Stato in queste due materie. Sembra peraltro il caso di rilevare che lo Statuto della Catalogna, quando ha voluto riconoscere un intervento statale in materia di agricoltura, lo ha fatto con la previsione di una competenza comune in relazione alle submaterie coinvolte. In effetti, questo è quanto avviene con riferimento alla pianificazione agricola, all'allevamento e al settore agroalimentare. In questi casi, quando, cioè, l'agricoltura e l'allevamento assumono rilievo prevalentemente quali settori economici, allo Stato viene riconosciuta la competenza a dettare una disciplina basilica.

La distinzione tra titolarità ed esercizio, ha una notevole rilevanza pratica: in caso di conflitti di competenza, se il *Tribunal Constitucional* ritiene che le CCAA, nell'esercizio di una competenza autonoma esclusiva, non rispettino le norme poste dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze, dichiarerà la violazione di competenza; ciò, tuttavia, non comporterà l'attribuzione allo Stato della facoltà di disciplinare la materia controversa, quanto, piuttosto, l'annullamento dell'iniziativa autonoma, affinché sia la CA stessa a rimediare, esercitando il proprio potere in conformità a quanto stabilito dallo Stato in materie limitrofe o collimanti, ma non coincidenti. Credo che il fenomeno sin qui descritto trovi un esempio emblematico nel principio costituzionale dell'uniformità di mercato che, come ho accennato, è strettamente connesso alla competenza esclusiva in materia di orari commerciali. La nuova formulazione "nel rispetto del principio costituzionale dell'unità di mercato" non attribuisce, dunque, allo Stato la competenza a regolare gli orari, ma svolge la funzione, forse superflua, di ricordare alla CA che, nell'esercizio di tale potestà, sarà tenuta a rispettare il suddetto principio di diritto europeo, previsto implicitamente anche dalla Costituzione spagnola, poichè, in caso contrario, la disposizione illegittima verrà annullata; ciò, tuttavia, senza trasferire l'esercizio di tale potere allo Stato, cosicché in nessun caso gli orari commerciali potranno essere direttamente stabiliti con disciplina statale. (5).

La configurazione statutaria delle competenze esclusive e, più in generale, il titolo dedicato alle competenze della CA, è stato oggetto di diverse critiche. Alcune riguardano la tecnica legislativa utilizzata, altre la costituzionalità della disciplina. Tra i rilievi del primo tipo, vi è l'opinione secondo la quale l'indicazione delle competenze attraverso l'esplicitazione analitica delle submaterie sarebbe troppo prolissa e "regolamentare", e dunque inappropriata ad una norma che è parte integrante di un ambito materialmente costituzionale (il cd. "blocco di costituzionalità" o "costituzionale"); si fa altresì notare che tale tecnica normativa comporterebbe il rischio di una

cristallizzazione. Tra le obiezioni attinenti ai profili di costituzionalità, si sostiene che uno Statuto di Autonomia non potrebbe pretendere di definire in forma generale e astratta i concetti delineati dalla Costituzione – in questo caso i tipi di competenze –, precisando l'unico contenuto costituzionalmente possibile di nozioni quali quelle di competenza esclusiva, concorrente ed esecutiva. D'altra parte, si aggiunge, tali definizioni e tali tentativi di delimitare, indirettamente, l'ambito delle competenze statali, al fine di garantire l'ambito stesso delle competenze autonome, sembra inutile, poichè lo Stato deve poter continuare ad esercitare le competenze attribuitegli dalla Costituzione, così come ha sempre fatto, giacchè gli Statuti sono gerarchicamente subordinati al testo costituzionale e non viceversa. Vi sono, inoltre, autori che, partendo dalla stessa premessa, affermano che il riparto di competenza previsto dallo Statuto della Catalogna – e da alcuni degli Statuti riformati - non è incostituzionale ma che, tuttavia, non avrebbe alcuna rilevanza pratica, dal momento che lo Stato continuerà ad esercitare le competenze riconosciutegli dalla Costituzione, come ha fatto fino ad ora.

In altra sede ho tentato di dare una risposta puntuale a queste critiche (6). Qui sarà sufficiente accennare quanto segue:

In merito all'eccesso di minuziosità nell'individuazione delle competenze, parto dalla premessa che, nonostante le evidenti difficoltà di una simile incombenza, il Diritto non può rinunciare a disciplinare la distribuzione del potere politico, ossia il riparto di competenze tra i vari enti territoriali; si deve infatti ricordare che una delle caratteristiche fondamentali degli Stati federali e, in generale, degli Stati politicamente decentrati, è proprio il fatto che all'interno di tali realtà politiche la distribuzione del potere viene garantita dalla Costituzione; in secondo luogo, se si vuole che il Diritto contribuisca effettivamente a questo compito irrinunciabile, non sembra possa ritenersi sufficiente l'uso di criteri generici e clausole generali, ma si dovrà ricorrere a regole dettagliate e dotate di rigore tecnico; certamente si tratta di una questione di notevole rilievo politico, rispetto alla quale il diritto deve essere conscio dei suoi limiti; al tempo stesso, da un punto di vista giuridico, si tratta di una questione di notevole precisione tecnica. Credo che il Diritto comparato vada sempre più in questa direzione (7). E per ribattere a coloro che sostengono che un tale livello di precisione e dettaglio non è appropriato ad uno Statuto, si deve ricordare che la delimitazione delle competenze deve essere stabilita da norme di rango superiore alla legge.

Quanto alla critica relativa al rischio di cristallizzazione, va rilevato che un simile pericolo si concretizzerebbe solo qualora l'enumerazione delle submaterie avesse la pretesa di essere tassativa e, non invece, come avviene in questo caso, in presenza di elencazioni aperte. Ciò che le elencazioni effettivamente impediscono è che lo Stato recuperi una competenza in quelle submaterie, ma è precisamente questo l'obiettivo perseguito dalle riforme statutarie in tale ambito.

Per superare i dubbi di costituzionalità avanzati da chi sostiene che gli Statuti di Autonomia non possano definire in via generale concetti richiamati dalla Costituzione, è sufficiente rilevare che lo

Statuto, nello stabilire, ad esempio, che, nelle materie di competenza esclusiva, la funzione legislativa, la potestà regolamentare e la funzione esecutiva spettano integralmente alla *Generalidad*, non tenta di dare la definizione di un concetto costituzionale, ma si limita a precisare il contenuto funzionale delle svariate competenze che il testo statutario attribuisce a titolo esclusivo alla Comunità Autonoma. Un simile obiettivo si sarebbe potuto tranquillamente raggiungere ribadendo l'enunciato per ognuna delle materie di competenza esclusiva oppure, per evitare ripetizioni, attraverso l'indicazione in via generale in un unico precetto introduttivo. Proprio questa è stata la scelta operata da vari Statuti, sin dal 1979. Potrà forse essere messo in discussione il concreto contenuto delle funzioni riconosciute alla *Generalidad* nei diversi tipi di competenza ma non, a mio parere, la possibilità di enunciarle in via generale.

Ma c'è di più. Anche ammettendo, su un piano puramente dialettico, che lo Statuto, nel precisare l'ambito funzionale delle competenze, finisca indirettamente per dare una definizione di concetti costituzionali, non ritengo che ciò lasci spazio a rilievi di incostituzionalità, dal momento che nell'ordinamento costituzionale spagnolo, una delle più importanti funzioni degli Statuti è proprio quella di determinare i concetti costituzionali relativi al riparto di competenze. La posizione degli Statuti in quest'ambito non è assimilabile a quella del legislatore statale ordinario né, per altro verso, equiparabile al ruolo rivestito dalle Costituzioni degli Stati federati o a quello degli enti sub-statali, nella quasi totalità degli ordinamenti degli Stati politicamente decentrati. La Costituzione, nel concedere agli Statuti la potestà di individuare le competenze delle rispettive CCAA, all'interno della "cornice" da essa stessa delineata, finisce per conferire loro una funzione costituzionale di complemento nella determinazione del sistema di riparto delle competenze e, in modo indiretto ma inevitabile, nell'individuazione dell'area delle competenze attribuite allo Stato nell'ambito di ogni CA. Non sembra si possa dire, salvo a voler alimentare un'illusione, che le competenze statali sono già perfettamente individuate, sul piano funzionale e materiale, dalla Costituzione. Senza dubbio esse hanno un contenuto essenziale indiscutibile, ma vi sono ambiti e aspetti che lasciano spazio a concretizzazioni diverse, e sostenere che quest'area così poco determinata non possa essere individuata in modo più netto dagli Statuti, significherebbe, semplicemente, rimettere tale compito al legislatore ordinario statale, cosa che finirebbe per deconstituzionalizzare il sistema di distribuzione del potere e, contemporaneamente, per mettere in crisi uno dei tratti fondamentali degli Stati politicamente decentrati.

È, infine, il caso di menzionare la tesi di chi sostiene che il nuovo Statuto di Autonomia non potrebbe attribuire alla CA competenze che prima spettavano allo Stato poiché, in mancanza di un'effettiva operatività della clausola residuale in favore dello Stato, le competenze ad oggi esercitate dal legislatore statale sarebbero il frutto di un'espressa attribuzione da parte della Costituzione. Di conseguenza, dato che gli Statuti sono gerarchicamente subordinati alla Carta costituzionale e vanno interpretati in conformità a questa -e non viceversa -, ove pretendessero di

attribuire nuove competenze alle CCAA, essi verrebbero dichiarati incostituzionali o rimarrebbero inefficaci. In effetti si deve riconoscere che il presupposto di questa critica è incontrovertibile: lo Statuto deve rispettare la Costituzione e deve essere interpretato in accordo con essa, non viceversa; pertanto, se la Costituzione attribuisce allo Stato competenze in ambiti che lo Statuto ha riservato alle CA, lo Stato potrà continuare ad operare. Senza dubbio, questa tesi è basata su una petizione di principio, messa in discussione dal legislatore statutario. Si parte infatti dalla premessa che tutti gli ambiti in cui il legislatore statale ha sino ad oggi operato, considerandoli parte integrante delle competenze che la Costituzione attribuisce allo Stato, siano perciò solo ricompresi nel nucleo costituzionale inderogabile di tali competenze statali; di conseguenza non stupisce che si giunga alla conclusione che essi non possano venire assorbiti in una submateria considerata dal legislatore statale statutario, nell'esercizio della sua funzione di integrazione della Costituzione nella distribuzione delle competenze, riconducibile ad altra materia, di competenza autonoma. Questa premessa, a mio parere, non può essere condivisa e non è, d'altronde, quella accolta dal legislatore statale nel riformare lo Statuto della Catalogna. Appare evidente che ci sono submaterie o pubbliche attività relative a determinati aspetti della realtà che fanno inequivocabilmente parte delle competenze che la Costituzione riserva allo Stato, cosa che il *Tribunal Constitucional* ha confermato; in questi casi non è dunque possibile per gli Statuti riservare tali submaterie in via esclusiva alle rispettive CCAA. Vi sono, tuttavia, altre submaterie che, senza violare il dettato costituzionale, possono essere inquadrare in due o più ambiti di competenza, poiché non fanno parte di quel nucleo incontrovertibile; frequentemente il legislatore ordinario statale ha ritenuto di includerle nelle competenze statali, ma tale scelta non è certo l'unica alternativa consentita dalla Costituzione. Pertanto, il legislatore statutario sarà libero di ricondurre tali submaterie alle competenze autonome, limitrofe a quelle statali; qualora questo avvenga, al legislatore statale ordinario non resterà altra possibilità che rispettare il limite delle competenze, non potendo continuare ad operare in ambiti espressamente inclusi nella competenza autonoma.

Per fare un esempio: la Costituzione non sembra stabilire in modo inequivoco che gli orari commerciali debbano essere ricondotti alla materia, di competenza statale, della pianificazione e del coordinamento generale dell'attività economica, piuttosto che alla materia di competenza autonoma relativa al commercio. In linea di massima, la relativa disciplina potrebbe essere ricompresa da entrambe le materie. A fronte di questa indeterminatezza, gli Statuti potrebbero legittimamente ritenere che gli orari rientrino nel commercio. Non credo si possa sostenere che una simile presa di posizione violerebbe la Costituzione. Ora, se questo è vero, una volta che il legislatore statale statutario abbia optato espressamente in tal senso, dando attuazione al precetto costituzionale in quell'ambito, il legislatore statale ordinario non potrà pretendere di continuare a disciplinare gli orari commerciali sulla base della titolarità della materia della pianificazione e del coordinamento generale dell'attività economica. Questo violerebbe la lettera e lo spirito dello

Statuto. Così, dunque, si potrà controvertere sul fatto che le submaterie che lo Statuto attribuisce alla CA facciano parte o meno del nucleo costituzionalmente garantito e incontroverso di tali competenze; qualora si accedesse alla tesi positiva, si dovrebbe concludere che lo Statuto è incostituzionale, poiché qualificherebbe come proprie ed esclusive competenze che invece spettano allo Stato; qualora, al contrario, si giungesse alla conclusione che esse non fanno parte di tale nucleo, lo Stato non potrebbe, senza violare il sistema di distribuzione delle competenze, stabilito da norme di rilievo costituzionale, operare nelle submaterie che lo Statuto riserva alla Comunità Autonoma (8).

A parte tutto, bisogna riconoscere che queste tecniche, volte a preservare l'esclusività, non risolvono tutti i problemi, poiché, anche se si condivide, come credo si debba condividere, che lo Stato non può, sulla base delle sue attribuzioni di competenza, operare negli ambiti riservati dallo Statuto alla CA, persisterà, al centro delle polemiche, la questione dell'ampiezza delle materie e delle submaterie. In pratica, la nuova configurazione delle competenze autonome si tradurrà nella necessità che chi si trovi ad interpretare e applicare la legge faccia uno sforzo maggiore di quello portato avanti fino ad ora, per definire il limite delle competenze collimanti. Il dibattito non sarà incentrato sulla possibilità che lo Stato possa operare, sulla base della competenza in materia di sanità o di coordinamento generale dell'economia, nell'ambito agricolo, bensì su quali siano le attività pubbliche da considerare parte integrante della materia relativa alla qualità e alle condizioni dei prodotti agricoli, e quelle che debbano essere ricondotte all'ambito sanitario o al coordinamento economico; la questione da risolvere sarà dunque la qualificazione materiale delle attività pubbliche la cui competenza risulti controversa.

3.5.3. Delimitazione dell'espansione delle competenze "basiche" e delle attribuzioni "trasversali" dello Stato.

Per quanto attiene al tentativo di porre un limite all'espansività delle competenze basiche e delle attribuzioni trasversali dello Stato, individuando più precisamente il loro ambito di operatività funzionale e materiale, lo Statuto della Catalogna si serve essenzialmente di due tecniche:

a) Da un lato, recepisce l'orientamento ormai consolidato e ribadito dal *Tribunal Constitucional*, che ha consacrato la regola generale secondo la quale le norme fondamentali devono essere principi e non norme di dettaglio; e che, inoltre, esse devono essere previste da norme di rango legislativo, nonostante, in entrambi i casi, siano ammesse eccezioni alla regola. A rigore, lo Statuto non dà una definizione del concetto di "basi", ma si limita a specificare le funzioni corrispondenti alla competenza autonoma di dettaglio o sviluppo legislativo. Tuttavia, com'è inevitabile nel nostro

sistema di distribuzione delle competenze, nel determinare le competenze di dettaglio, si finisce indirettamente per delimitare l'ambito di applicabilità della disciplina basica nel territorio della CA. In ogni caso, ciò che ora interessa sottolineare, è che lo Statuto, nel recepire la regola generale esplicitata dalla giurisprudenza costituzionale, da un lato aggiunge alla nozione di "principi" l'espressione "o minimo comune normativo" e, dall'altro, ammette che le eccezioni alla regola generale non vengano previste in modo espresso e unitario nel testo statutario, come si pretendeva di fare nella stesura approvata dal Parlamento della Catalogna nel settembre 2006; si accetta, pertanto, che le eccezioni vengano determinate, nel corso del tempo, in conformità con la Costituzione e lo Statuto (9).

L'individuazione dell'ambito di competenza della legislazione di dettaglio o, in altre parole, la regola in forza della quale la normativa "basica" deve essere posta da norme di rango legislativo, ha due punti di fuga nello Statuto: da un lato, l'inciso "o minimo comune normativo" e, dall'altro, le eccezioni che si possono verificare, tanto rispetto agli elementi materiali, quanto a quelli formali della regola generale.

Quanto al primo punto di fuga, occorre rilevare, per iniziare, che, al contrario di quanto sostenuto nei lavori parlamentari, non sembra ci siano validi argomenti per ritenere che l'inciso "o minimo comune normativo" non aggiunga nulla al termine "principi", e ne sia piuttosto una mera specificazione. Questo tipo di sinonimie non trova riscontro in alcun testo giuridico. In compenso, è pur vero che tale locuzione, nella giurisprudenza costituzionale, ha assunto, in via generale, una certa funzione di delimitazione del contenuto dei principi. Di fatto, il *Tribunal Constitucional*, ha utilizzato l'inciso "o minimo comune normativo", solo in 11 sentenze; spesso lo ha fatto per circoscrivere il contenuto della normativa di principio in materia ambientale, nonchè per attribuirle un significato più ristretto rispetto al concetto di "basi" cui di solito si fa riferimento (ad eccezione di alcune delle ultime sentenze, nelle quali l'espressione "minimo comune normativo" è usata come vero e proprio sinonimo di "basi") (10). Il carattere "minimo" e il termine "normativo", in effetti, contribuiscono a circoscrivere l'espansività della normativa di base. Di fatto, il significato di tale locuzione si può paragonare a quelli che la terminologia del Diritto Europeo definisce standard minimi, che devono lasciare uno spazio sufficiente a consentire un'integrazione da parte degli enti tenuti ad uniformarsi - in questo caso, le CCAA -. Tra l'altro, il carattere "normativo" esclude chiaramente gli atti di mera attuazione o esecuzione. Si dovrà tuttavia attendere, per verificare se la concezione restrittiva del concetto di "minimo comune normativo" finirà per affermarsi.

Per quanto attiene al secondo punto di fuga, quello riguardante le eccezioni alla regola generale, va rilevato, prima di tutto, che le eccezioni presenti nello Statuto sono esattamente questo: eccezioni ad una regola generale; ed è ben noto ai giuristi che le eccezioni devono essere interpretate in senso restrittivo. Senza dubbio è questo il passo avanti compiuto dall'articolo 111 dello Statuto della

Catalogna: mettere in chiaro la regola generale e precisare che il resto sono eccezioni. Di fatto, questa idea è rafforzata dagli ultimi due periodi dello stesso articolo, ove si precisa che, nell'esercizio delle competenze di dettaglio, la *Generalitat* deve poter seguire politiche proprie (cosa che non sarebbe possibile ove le basi fossero stabilite in modo troppo analitico), oltre all'enigmatica previsione che il Parlamento deve sviluppare e concretizzare i principi attraverso le leggi. Credo che quest'ultima statuizione troverà applicazione solo nella misura in cui il legislatore statale rispetterà la regola generale che impone che la disciplina basica sia posta da norme aventi valore di legge (11); tuttavia non è questa la questione che ci preoccupa, quanto piuttosto la necessità di evidenziare che la previsione statutaria consacra il principio generale secondo cui la disciplina di principio deve essere posta da norme di rango legislativo e, di conseguenza che anche in questo caso le eccezioni dovranno essere interpretate restrittivamente. Lo Statuto ha confermato la posizione della dottrina costituzionale, recependola espressamente e immettendola, dunque, nell'ambito di rilevanza costituzionale nel quale opera, nel "blocco di costituzionalità". Questa è un'innovazione importante, che obbliga lo Stato a cambiare la sua tradizionale politica normativa in materia di "basi". Di certo sarà difficile precisare i canoni che consentano di stabilire a quali condizioni si possa accettare che la normativa basica sia posta con regolamento o con semplice decreto. Il *Tribunal Constitucional* aveva individuato alcuni criteri (il carattere tecnico della materia, la frequente mutevolezza, etc.), ma l'impropria applicazione degli stessi, nella prassi, ha determinato la necessità di una loro più puntuale precisazione. In definitiva, perché sia garantito il rispetto della lettera e dello spirito dello Statuto del 2006, è necessario che il *Tribunal Constitucional* faccia chiarezza sui criteri che possono giustificare le eccezioni e li applichi in modo più rigoroso (12), affinché le eccezioni cessino di essere la regola e la regola le eccezioni. Del pari, tanto il legislatore, quanto il Governo e l'Amministrazione dello Stato dovranno modificare la concezione delle basi e la prassi normativa seguita fino ad oggi in questo campo.

b) per delimitare l'ambito di operatività delle basi, più importante ancora dell'individuazione funzionale, a cui si è fatto riferimento, è la determinazione che possiamo qualificare "materiale", che consiste nell'identificare le submaterie o i settori di materie, fino ad oggi ricompresi nelle materie attribuite alla competenza statale basica, e includerli tra quelle di competenza esclusiva delle CCAA, dal momento che gli interessi generali dello Stato in questi ambiti non risulterebbero coinvolti in maniera rilevante. Secondo il legislatore statutario, ci sarebbero ambiti materiali, finora ricompresi in materie nelle quali lo Stato aveva la possibilità di dettare norme basiche, che andrebbero sottratti a tale disciplina, anche qualora essa fosse posta con legge, in quanto si tratterebbe di materie in cui gli interessi generali dello Stato verrebbero coinvolti così alla lontana da non potere giustificare un intervento statale "di base".

Questo accade, ad esempio, per la competenza in materia di organizzazione territoriale della Amministrazione Autonoma (art. 150 EAC) o di organizzazione territoriale della CA (art. 151 EAC), laddove in precedenza lo Stato poteva dettare la normativa “di base” (fondandosi essenzialmente sulla competenza attribuitagli dall'articolo 149.1.18 CE) e che, invece, nello Statuto del 2006, vengono considerate di competenza esclusiva della *Generalitat*. Questo è anche il caso di altre submaterie, ricondotte fino ad oggi alla materia del regime locale, come la determinazione delle competenze proprie dei municipi negli ambiti di competenza della CA (art. 84), o il regime dei beni del demanio pubblico, comunali e patrimoniali (art. 160 EAC) o la materia della funzione pubblica e del personale al servizio delle amministrazioni pubbliche delle CCAA e delle relative amministrazioni locali; materie nelle quali vi sono aspetti – come quelli riguardanti la carriera di funzionario- riservati in via esclusiva alla CA e nelle quali, di conseguenza, la normativa di principio dettata dallo Stato sul regime statutario dei funzionari, non potrà trovare applicazione (art. 136 EAC). Se si analizzano con attenzione gli ambiti in cui è stata delimitata materialmente l'operatività della disciplina di principio -organizzazione dell'Amministrazione Autonoma, funzione pubblica autonoma e locale, organizzazione territoriale delle CCAA, etc. -, si può osservare che si tratta di materie nelle quali, in linea di massima, gli interessi generali dello Stato o di altre CCAA, o i diritti fondamentali dei cittadini, hanno un'incidenza molto secondaria e ove, al contrario, assumono rilevanza, in via esclusiva e principale, gli interessi interni di ciascuna CA.

3.5.4. Potestà regolamentare nelle competenze esecutive.

Nello Statuto della Catalogna si è cercato di aggiungere alle competenze esecutive della CA, una potestà regolamentare *ad extra* attraverso il riferimento, nella descrizione del contenuto di questo tipo di competenza, alla "potestà regolamentare che comprende l'approvazione delle disposizioni volte all'esecuzione della normativa statale". Il tenore di questo precetto lascia intendere che, a differenza dell'orientamento seguito finora, sulla base dell'indirizzo mostrato dal *Tribunal Constitucional*, le competenze esecutive della *Generalitat* debbano comprendere la possibilità di dettare non soltanto regolamenti di organizzazione ma anche regolamenti a contenuto "normativo" e con effetti *ad extra*. In ogni caso è chiaro che questa potestà regolamentare non viene ritenuta di carattere monopolistico, dal momento che il riferimento alla "normativa statale" non sembra escludere la potestà regolamentare dello Stato che, se esercitata, dovrà essere rispettata dalla CA.

3.5.5. Attività di sovvenzione dello Stato.

Molto spesso lo Stato stravolge il sistema costituzionale di distribuzione delle competenze attraverso la sua importante attività di sovvenzione e intervento economico. In effetti, in numerose occasioni, nell'erogare sovvenzioni in ambiti materiali in cui le CCAA hanno competenza concorrente, o addirittura esclusiva, lo Stato individua gli obiettivi cui destinare gli aiuti economici, stabilisce i requisiti per avervi accesso, regola il loro *iter* amministrativo e li concede. In questo modo lo Stato condiziona, spesso in modo decisivo, le politiche pubbliche che, in via di principio, dovrebbero essere fissate dalle CCAA, in settori materiali nei quali esse hanno competenza esclusiva e concorrente e si spinge persino ad esercitare le funzioni esecutive che dovrebbero spettare alle CCAA in tutti gli ambiti di loro competenza. La quantità e l'ammontare delle sovvenzioni e degli altri aiuti economici, che ogni giorno vengono pubblicati nel *Boletín Oficial del Estado* e che non rispettano il sistema di distribuzione delle competenze, né l'orientamento della giurisprudenza costituzionale - di cui mi occuperò di seguito-, pongono in rilievo l'esistenza di un importante problema.

Per evitare il grave stravolgimento determinato da questa prassi, lo Statuto di Autonomia della Catalogna, all'articolo 114, accoglie una dottrina costituzionale, tanto ribadita, quanto frequentemente dimenticata dallo Stato, che approfitta della lentezza dei processi costituzionali e del fatto che le sentenze pronunciate dal *Tribunal Constitucional* in materia hanno effetto esclusivamente *pro futuro*, (con la conseguenza che la Corte, invece di rilevare le violazioni di competenza, tende ad evitare l'annullamento delle sovvenzioni erogate, per non pregiudicare i diritti dei terzi che ne hanno beneficiato).

L'orientamento costituzionale accolto nello Statuto consiste nell'accettare che lo Stato possa destinare risorse a qualunque finalità e in relazione a qualsiasi materia, ma che debba farlo rispettando le competenze della CA; pertanto, ove gli aiuti economici abbiano ad oggetto ambiti materiali nei quali la *Generalitat* ha competenza esclusiva, spetterà a quest'ultima specificare gli obiettivi, necessariamente generici, indicati dallo Stato, così come individuare i requisiti per potervi avere accesso, regolare l'*iter* delle pratiche, esaminarle e concederli. Per le materie di competenza concorrente, invece, la CA dovrà poter precisare normativamente gli obiettivi fissati dallo Stato e realizzare le altre funzioni necessarie allo scopo (regolare i requisiti, l'*iter* burocratico, etc.). Infine, nelle materie nelle quali la *Generalitat* ha solo competenze esecutive, ad essa spetteranno tutte le determinazioni funzionali alla gestione e alla concessione degli aiuti.

Il recepimento dell'orientamento giurisprudenziale in norme di rilevanza costituzionale, nel cd. "blocco di costituzionalità", dovrebbe contribuire a modificare la prassi seguita finora dallo Stato in materia.

Tuttavia, si deve tener presente che, spesso, lo Stato non tiene nella dovuta considerazione tale indirizzo, adducendo che le sovvenzioni o gli aiuti non si possono "territorializzare", ossia suddividere fra i territori delle CCAA coinvolte.

Non si può negare che, in certi casi, questo avvenga e, infatti, in tali occasioni, il *Tribunal Constitucional* stesso ammette eccezioni al suo orientamento generale. Tuttavia, si deve tener presente che nella prassi, spesso, lo Stato non dà una giustificazione dell'impossibilità di "territorializzare", ovvero, quando lo fa, adduce argomenti difficilmente accettabili.

Senza ombra di dubbio, nell'immediato futuro, la controversia verterà sulla determinazione di "quando" una sovvenzione o un aiuto siano o meno "territorializzabili". In questa prospettiva, sembra degna di nota la previsione contenuta nello Statuto di Catalogna, secondo la quale la CA deve partecipare alla decisione circa il carattere non "territorializzabile" delle sovvenzioni statali – ovviamente si fa riferimento esclusivo a quelle aventi riguardo a materie di competenza autonoma - e, aggiunge, in questo caso (quando cioè si verifichi l'impossibilità di una "territorializzazione"), la CA parteciperà - nei termini fissati dallo Stato - alla loro gestione e al loro *iter* amministrativo. Questo stesso regime troverà applicazione per quanto riguarda le sovvenzioni europee.

3.5.6. Ambito territoriale delle competenze.

Per evitare che la portata sovraterritoriale dei fenomeni oggetto delle competenze autonome si converta, automaticamente, in un'attribuzione di titolarità allo Stato, lo Statuto di Catalogna (art. 115), ha accolto, anche in questo caso, un orientamento consolidato del *Tribunal Constitucional*, secondo il quale il solo fatto che determinati fenomeni sociali, oggetto di competenze autonome, si estendano al territorio di altre CCAA, non giustifica il trasferimento allo Stato, *sic et simpliciter*, della titolarità di tale competenza. In questi casi sarà necessario, prima di tutto, cercare di distinguere i diversi ambiti di intervento pubblico sull'oggetto interessato, al fine di permettere l'esercizio delle competenze da parte delle rispettive CCAA. Ove questa "frammentazione" non fosse possibile, si dovranno congegnare dei meccanismi di cooperazione fra CCAA; solo nel caso in cui tale soluzione risulti impraticabile, lo Stato potrà stabilire meccanismi di coordinamento fra le CCAA, affinché queste possano esercitare le rispettive competenze.

Attualmente, l'argomento del carattere sovraterritoriale di certi fenomeni oggetto delle competenze autonome, ha sorretto e giustificato un intervento a tutto campo da parte dello Stato, che è giunto ad esercitare persino la funzione esecutiva, in materie riservate in via esclusiva alle CCAA (fondazioni, sport, tutela del consumatore, etc.). Lo Stato, mediante la previsione di punti di congiunzione territoriale sovra-autonomici, continua ad operare in tutti gli ambiti materiali e lo fa, a maggior ragione, con riguardo ai fenomeni di maggiore rilevanza sociale, economica e politica.

Le fondazioni, gli sport o le associazioni di allevamento di animali di razza pura, sono competenze esclusive delle CCAA, ciò nonostante lo Stato continua ad esercitare competenze esclusive in tali materie, qualora esse assumano rilevanza in ambito sovraautonomico.

In certi casi, gli argomenti addotti dallo Stato a favore di questi interventi, sembrano attendibili. Tuttavia, il più delle volte, non è così, nonostante la mancanza di rapporti di cooperazione orizzontale tra le CCAA contribuisca a giustificare questa tendenza accentratrice. Le previsioni contenute negli Statuti della Catalogna –e riprodotte negli altri Statuti riformati o in via di riforma– dovrebbero contribuire a modificare questa prassi così radicata.

3.5.7. Azione esterna

Lo Statuto catalano ha previsto un capitolo molto rilevante dedicato all'azione esterna della CA. In questo titolo si riconosce, in maniera esplicita, che le competenze autonome possono includere una dimensione esterna che può esigere e giustificare un'azione della CA fuori del territorio statale. Si tratta di un'azione esterna che non va confusa con la competenza dello Stato nelle relazioni internazionali e che, di fatto, nello Statuto, supera l'ambito delle rispettive competenze, al fine di attribuire un significato più ampio all'idea di promozione degli "interessi propri" della CA.

Lo Statuto prevede una serie di strumenti attraverso i quali condurre tale azione esterna: dalla possibilità di aprire uffici all'estero, firmare accordi di collaborazione, promuovere la cooperazione e la proiezione internazionale o partecipare ad organizzazioni internazionali, fino alla possibilità di prendere parte all'attività statale di sottoscrizione di trattati e accordi internazionali che coinvolgono le competenze autonome.

Il confronto tra le previsioni statutarie e le drastiche restrizioni alle quali erano sottoposte le CCAA fino a poco tempo fa in quest'ambito, mostra un cambiamento importante, non solo in senso quantitativo, ma anche qualitativo, della concezione stessa del tipo di autogoverno spettante alle CCAA.

3.5.8. Partecipazione all'Unione Europea.

Possiedono una notevole rilevanza pratica -e teorica- anche i Capitoli del nuovo Statuto che regolano, in maniera dettagliata, una serie di meccanismi di partecipazione della CA alle istituzioni e ai processi decisionali dell'Unione Europea in materie di competenza autonoma.

La necessità di includere queste previsioni nello Statuto è del tutto evidente, se si considera il crescente intervento dell'Unione in ambiti nei quali alla CA sono attribuite competenze. In realtà, un certo numero di meccanismi di partecipazione contenuti nel nuovo Statuto, erano già stati recepiti da varie norme statali, anche se il loro funzionamento era stato piuttosto irregolare e, in molti casi,

le stesse CCAA, per negligenza o per incompetenza, non avevano approfittato delle possibilità già a loro disposizione.

Il fatto che questi procedimenti siano stati espressamente inclusi nel nuovo Statuto, pur senza fornire la garanzia necessaria a questo tipo di norme, dovrebbe contribuire a perfezionare questi meccanismi di partecipazione e favorire un ricorso crescente agli stessi, da parte delle CCAA.

3.5.9. Principio di neutralità istituzionale interna del Diritto europeo.

Nonostante il principio di neutralità interna del diritto europeo e il riconoscimento alle CCAA della possibilità di attuarlo e applicarlo, qualora coinvolga materie di loro competenza, sia stato ribadito dalla dottrina e dal *Tribunal Constitucional*, di fatto è quasi sempre lo Stato a dare attuazione al Diritto europeo, opponendo la sua responsabilità nei confronti dell'Unione Europea e la titolarità di competenze basiche o trasversali, specialmente in forza dell'articolo 149.1.13 della Costituzione. Il *Tribunal Constitucional*, nell'affrontare la questione, pur confermando il principio di neutralità delle sue pronunce, ha finito per riconoscere, senza eccezioni, la competenza statale.

D'altro canto, si deve prendere atto del fatto che le CCAA, per negligenza o per imperizia, non hanno mai assunto una posizione attiva sulla questione, fornendo allo Stato un ulteriore pretesto per esercitare un'azione vicaria, motivata dall'assoluta necessità di adempiere gli obblighi posti dall'Unione Europea.

A fronte di tale situazione non sembra un caso che lo Statuto della Catalogna del 2006, nel secondo periodo dell'articolo 189.1, recepisca espressamente il principio di neutralità istituzionale interna, già previsto dal diritto europeo e dalla giurisprudenza costituzionale; la norma specifica che spetta alla *Generalitat* dare applicazione ed esecuzione al Diritto dell'Unione Europea, nell'ambito delle sue competenze; prevede inoltre la partecipazione della *Generalitat* nelle ipotesi in cui l'esecuzione non si possa "territorializzare"; regola la partecipazione all'attività di sovvenzione, realizzata mediante fondi europei e stabilisce che, nei casi in cui l'Unione Europea detti una legislazione in un ambito disciplinato dalla normativa básica dello Stato, la *Generalitat* potrà adottare una legislazione di dettaglio sulla base delle norme europee.

3.6. Rapporti della *Generalitat* della Catalogna con lo Stato, le altre CCAA e l'Unione Europea.

Lo Statuto di Autonomia della Catalogna dedica un intero Titolo alle relazioni delle *Generalitat* con lo Stato, con le altre CCAA e con l'Unione Europea. Anche questa è una novità introdotta dal testo

riformato, dato che fino ad oggi questo tipo di disciplina non era contemplata dagli Statuti di Autonomia.

Con queste previsioni, lo Statuto cerca di contribuire a colmare alcune delle maggiori lacune dello Stato delle Autonomie, cui ho fatto riferimento all'inizio di queste pagine: la mancanza o l'inefficienza dei meccanismi di partecipazione, tanto verticali quanto orizzontali. Non è il caso di dilungarsi, in questa sede sull'analisi delle cause di questo fatto notorio.

Il nuovo Statuto prevede due tipi di rapporti con lo Stato: quelli bilaterali, tra la *Generalitat* e lo Stato, e quelli multilaterali, tra tutte le CCAA e lo Stato. Rispetto a quest'ultimo profilo, lo Statuto in effetti si limita a menzionarne la sussistenza, non essendo compito di norme di ambito territoriale ristretto, quali sono gli Statuti, regolare i rapporti tra tutte le CCAA e lo Stato. Quanto ai rapporti bilaterali, invece, lo Statuto, oltre ad aver previsto e disciplinato alcuni strumenti di cooperazione tra la *Generalitat* e lo Stato, ha istituito una Commissione Bilaterale, volta a delineare una "cornice generale e permanente" dei rapporti tra i due, ed alla quale ha attribuito funzioni di rilievo notevole, essenzialmente di discussione, proposta e direzione politica.

Inoltre nello Statuto sono previsti circa 90 meccanismi che consentono una partecipazione della CA tanto alla nomina di rappresentanti di organi e istituzioni statali - attraverso procedimenti stabiliti dal legislatore nazionale -, quanto ai processi decisionali di istituzioni statali. Tra i primi merita di essere ricordata la previsione della partecipazione della CA alla designazione di magistrati del *Tribunal Constitucional* e di membri del *Consejo General del Poder Judicial* - in entrambi i casi attraverso il Senato - o la partecipazione nel designare i membri di organi di rilievo economico o normativo, come il *Banco de España*, la *Comisión Nacional del Mercado de Valores* o la *Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones*. I meccanismi di partecipazione ai processi decisionali, invece, generalmente si sostanziano in pareri non vincolanti (in materia di trasporti sovra-autonomici, in risorse idriche sovra-autonomiche) o nella conclusione di accordi. La quantità e la rilevanza di tali meccanismi di partecipazione ha portato ad affermare che nello Statuto di Autonomia del 2006, accanto alle tre competenze classiche - esecutive, concorrenti ed esclusive - sarebbe possibile configurarne un nuovo tipo: quello delle competenze di partecipazione.

Le censure di costituzionalità in quest'ambito si sono concentrate, da un lato, sull'eccesso di bilateralità, con particolare riferimento all'ipotetica attribuzione alla Commissione Bilaterale di competenze statali, e, dall'altro, sulla contrarietà a Costituzione della previsione, da parte di uno Statuto di Autonomia, di direttive rivolte al legislatore statale, cui è demandata, ad esempio, la regolamentazione dei procedimenti che permettano la partecipazione della CA alla designazione dei membri di organi e istituzioni statali.

In relazione all'eccesso di bilateralità, già si è detto che il fatto che lo Statuto regoli in modo più dettagliato i meccanismi bilaterali rispetto a quelli multilaterali, è dovuto all'inadeguatezza delle norme statutarie a disciplinare questioni che coinvolgono direttamente le altre CCAA. D'altra parte,

si deve tenere presente che le Commissioni Bilaterali esistevano già prima del nuovo Statuto e, nonostante sia innegabile che nel testo riformato le loro funzioni siano state rafforzate, è anche vero che esse non sottraggono alcuna competenza allo Stato - né alla *Generalitat* -, poiché tali Commissioni altro non sono che un foro politico, in cui si discutono e si coordinano le azioni di entrambi gli enti; non si potrebbe dunque dire che le Bilaterali esercitino per sostituzione le competenze che la Costituzione e lo Statuto attribuiscono allo Stato e CCAA, tanto è vero che gli accordi che eventualmente siano presi in tale sede e che richiedano una concreta attuazione, dovranno essere eseguiti dall'ente al quale sia espressamente attribuita una competenza in tal senso. Quanto alla possibilità di dare direttive al legislatore statale, se è vero che gli Statuti hanno ad oggetto la disciplina delle istituzioni autonome e non di quelle statali, è anche vero che alcune loro previsioni possono avere effetto, indirettamente, sulle istituzioni statali, condizionando la loro azione e organizzazione. La natura "mista", tipica degli Statuti, può in certi casi consentire che tale influenza venga esercitata anche attraverso direttive, peraltro formulate in modo ampio e generico, così da lasciare un margine affinché lo Stato ne integri la disciplina, ponderando altri interessi in gioco. Questo tipo di norme è sempre stato pacificamente ammesso negli Statuti, dalle loro versioni originarie, all'inizio degli anni '80, fino ad oggi.

Per quanto riguarda i rapporti con l'Unione Europea, come ho già ricordato, lo Statuto regola la partecipazione della CA all'elaborazione e alla riforma dei trattati, alla formazione delle posizioni dello Stato, alle istituzioni e agli organismi europei e al controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché all'attuazione e applicazione del diritto europeo, alla gestione dei fondi dell'Unione Europea e alle azioni della CA davanti alla Corte di Giustizia. La maggior parte di questi precetti accoglie principi e regole già riscontrabili nell'ordinamento giuridico spagnolo; tuttavia, l'esplicito recepimento nello Statuto, consente di attribuire loro il rango e le garanzie proprie di tale tipo di norme. Ciò non può che avere effetti positivi, giacché spesso questi principi non hanno trovato nella prassi l'applicazione chiara e costante con cui vengono proclamati nelle leggi e nei decreti.

3.7. Sistema di finanziamento.

Lo Statuto di Autonomia del 2006 ha lo scopo di migliorare l'autonomia tributaria della *Generalitat* e di favorire l'incremento delle sue risorse economiche. Così, da un lato, garantisce che le entrate della CA provengano per intero dal rendimento delle imposte pagate dai cittadini catalani e, a tal fine, aumenta la percentuale delle diverse imposte statali devolute alla *Generalitat* (il 50% del IRPF e dell'IVA, il 58% delle imposte speciali - tabacco, alcol, idrocarburi - e il 100% del resto). Viene riconosciuta alla *Generalitat* competenza normativa su tutte le imposte, accrescendo quella di cui

già era titolare sull'IRPF e concedendole *ex novo* la fase al dettaglio dell'IVA e delle imposte speciali. Viene costituita l'Agenzia Tributaria di Catalogna che gestisce, riscuote, liquida e verifica tutte le imposte locali e i tributi statali che le vengono attribuiti per intero, ed è prevista la creazione, nell'arco di due anni, di un Consorzio, a cui parteciperanno, in forma paritetica, l'Agenzia statale e quella Catalana, che si occuperà della gestione delle altre imposte riscosse in Catalogna. Lo Statuto stabilisce inoltre una serie di criteri di cui dovrà tenersi conto del momento in cui si faccia applicazione dei meccanismi di livellamento e di solidarietà tra le CCAA; in particolare, merita di essere segnalato quello che individua come finalità del livellamento il mantenimento di un'uniformità dell'educazione, della sanità e degli altri servizi essenziali dello Stato sociale, a condizione che a ciò faccia riscontro un altrettanto uniforme impegno fiscale. Fra questi criteri è menzionato anche quello del c.d. "principio di ordinalità", attraverso il quale si vuole impedire che la Catalogna, a seguito dei meccanismi di livellamento, finisca per occupare, nella graduatoria delle CCAA sulla base del reddito *pro capite*, una posizione inferiore a quella precedente alla redistribuzione delle risorse.

4. Le sfide del futuro.

L'applicazione effettiva dello Statuto di Autonomia della Catalogna, che tante polemiche ha suscitato sin dall'inizio del suo processo di riforma, dipende essenzialmente da tre fattori.

In primo luogo, dalle sentenze che il *Tribunal Constitucional* pronuncerà a seguito dei sette ricorsi di incostituzionalità tuttora pendenti. Credo, come ho spiegato nelle precedenti pagine, che a sostegno di un giudizio favorevole si possano addurre i migliori argomenti giuridici e, di conseguenza, spero che esso superi con successo il vaglio del *Tribunal Constitucional*; mi auguro dunque che i suoi articoli non vengano dichiarati incostituzionali e che non sia loro imposta un'interpretazione che li privi del significato innovatore che, nonostante le modifiche introdotte dalle *Cortes Generales*, a mio giudizio ancora conservano.

La seconda sfida riguarda quello che potremmo definire lo sviluppo legislativo, inteso in senso lato, del testo statutario. Secondo i miei calcoli, l'applicazione dello Statuto richiederà l'emanazione o la modifica di circa 45 leggi autonome, di circa 30 leggi statali - molte di esse volte a garantire la partecipazione della CA - e la devoluzione di circa 40 servizi. Alcune -ma poche- leggi statali hanno già iniziato un cammino di riforma - ad esempio, la *Ley Orgànica del Tribunal Constitucional*, con la quale si vorrebbe consentire la partecipazione delle CCAA alla designazione dei giudici costituzionali -; il Parlamento di Catalogna, tra approvazioni ed esame, si sta occupando di più di 10 leggi di attuazione statutaria e alcuni conferimenti di servizi hanno già preso il via, sia pure in modo lento e faticoso.

Rimane tuttavia una terza sfida, se è possibile più importante di quelle precedentemente menzionate: mi riferisco alla necessità che lo Stato elabori e adatti una serie di politiche normative attente alle esigenze dello Statuto della Catalogna e, più in generale, alle esigenze dei nuovi Statuti riformati o in via di riforma. Senza dubbio questi cambiamenti non saranno facili, ma credo si possa affermare, senza timore di esagerare, che, senza questo adattamento, il pieno sviluppo dei nuovi Statuti non sarà possibile. Mi riferisco, in particolare, alla politica normativa relativa alla concezione della competenza básica e delle competenze trasversali - ad esempio alla politica normativa relativa all'articolo 149.1.1 C.E -, alla politica normativa relativa all'attività di sovvenzione, a quella che determina i punti di connessione territoriale delle competenze autonome e statali o a quella relativa all'applicazione e all'esecuzione del diritto europeo.

Spero che lo Statuto di Catalogna e gli altri Statuti, riformati o in via di riforma, superino queste sfide e che non si perda l'opportunità di avanzare sul cammino, certamente senza fine, dell'adattamento della struttura territoriale del potere alle nuove circostanze politiche, economiche e sociali.

NOTE

(1) L'art 149.1.13 attribuisce allo Stato la competenza esclusiva su "fondamenti e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica".

(2) Tale articolo attribuisce allo Stato la competenza esclusiva su "la regolamentazione delle condizioni essenziali al fine di garantire l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei loro diritti e nel compimento dei doveri costituzionali".

(3) In Spagna i cittadini delle CCAA di Madrid, Isole Baleari e Catalogna pagano imposte in misura superiore alla media delle CCAA, a fronte di un'attribuzione, da parte dello Stato, di risorse incondizionate in misura inferiore a quelle mediamente destinate alle altre CCAA. Concretizzando, i cittadini Catalani pagano imposte per un 24% in più rispetto alla media, mentre le risorse di cui beneficiano sono di circa il 4% inferiori alla media. I meccanismi di livellamento, a differenza di ciò che accade nella maggior parte degli Stati politicamente decentrati, sovvertono la posizione iniziale delle CCAA ricche; in particolare, si può osservare come la posizione ricoperta dalle CCAA nella *ranking* delle CCAA viene sensibilmente modificata a seguito dell'applicazione dei meccanismi di livellamento.

(4) At. I-12,1 "Quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza esclusiva in un ambito determinato, solo l'Unione potrà legiferare ed adottare atti giuridicamente vincolanti...".

(5) La distinzione fra le clausole "senza pregiudizio" e "nel rispetto" aveva già un precedente nello Statuto di Autonomia Catalano del 1979 e il *Tribunal Constitucional* aveva dato rilevanza pratica a tale distinzione. Mi riferisco alla competenza sulle cooperative, con riferimento alla quale, invece di cui utilizzare la clausola abituale "senza pregiudizio", lo Statuto aveva stabilito la sua attribuzione alla *Generalitat* "nel rispetto della legislazione commerciale" (art. 9.20) e questo inciso fu interpretato da alcune pronunce del Tribunal come, ad esempio, la n. 72/1963, nel senso qui riferito.

(6) Cfr. ad esempio "En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competencies. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional" Revista d'Estudis Autonòmics i Federals. Institut d'Estudis Autonòmics, numero 1, Barcelona, 2005. Dello scritto c'è poi una versione in castigliano nel libro *El Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2006.

(7) Agli esempi della Costituzione Svizzera del 1999 e degli Atti di devoluzione di Scozia e Galles si potrebbe giungere la Legge belga "Loi spéciale de réformes institutionnelles" dell'8 agosto 1980 che, come gli Statuti, ha il compito, attribuitole dalla Costituzione, di completare la distribuzione delle competenze previste dalla Carta costituzionale stessa. Anche la recente riforma della Costituzione tedesca mostra una maggiore precisione nella delimitazione materiale delle competenze.

(8) Contro la tesi che qui sostengo, e in favore della possibilità che in questi casi lo Stato possa continuare ad agire come ha fatto sotto la vigenza dei vecchi Statuti, si veda, fra gli altri, Manuel Carrasco Duran, "Las competencias en el estatuto de Andalucía: entre la norma y la realidad". Revista Vasca de Administración Pública, número 76. Septiembre-Diciembre 2006,

(9) Lo Statuto, in realtà, prevede solo due eccezioni, una nel suo articolo 125, ove si stabilisce che la disciplina di principio in materia di istituti di credito possa essere contenuta in semplici regole, e non necessariamente in principi o standard minimi, e, in secondo luogo, nel senso opposto, nell'art. 136 che, facendo riferimento alla competenza di dettaglio della CA in materia di funzione pubblica autonoma e locale, precisa che la legislazione statale di principio fornisce solo "principi ordinatori".

(10) Il *Tribunal Constitucional* nel delimitare l'ambito materiale dei principi, utilizza, di solito, l'espressione "comune denominatore normativo". Solo in sette sentenze, secondo i miei dati, ricorre l'inciso "minimo comune normativo"(SSTC 212/2005, [fj]. 6; 14/2004, [fj]. 11; 152/2003, [fj]. 3; 109/2003, [fj]. 8; 306/2000, [fj] 6; 133/1997, [fj]. 7 i 220/1992 , [fj]. 13).Di certo in alcune di queste sentenze sembra che le due locuzioni siano impiegate come sinonimi ma, nella maggior parte dei casi, il riferimento al carattere "minimo" introduce l'idea che i principi devono stabilire questo: delle norme minime, che le CCAA devono poter migliorare e completare, non solo attuare in senso stretto.

(11) Questa peraltro è l'interpretazione accolta dalla *Comision Juridica Asesora* (ad esempio, nella 411/06) dell'inciso, introdotto dal Parlamento di Catalogna già nei lavori parlamentari con l'intenzione di spingere affinché i principi statali fossero dettati per legge, ma che a seconda dell'interpretazione adottata, più che una garanzia dell'ambito delle competenze di dettaglio della *Generalitat*, può costituire una seria difficoltà in sede di esercizio di tale competenza, soprattutto, se lo Stato continua a stabilire diffusamente i principi tramite regolamento o tramite atti di esecuzione.

(12) Il Prof. Montilla parla, ad esempio, di doppia differenza. Cfr. “La legislación básica tras las reformas estatutarias”, REDC, núm. 78, 2006, pág. 105 y ss.