

## IL SISTEMA FEDERALE SPAGNOLO NELLO STATUTO CATALANO

In un tempo come quello presente, fortemente caratterizzato a livello europeo ed extraeuropeo da un costante impegno finalizzato, anche sul piano normativo, a dare maggior spazio alle istanze provenienti dagli enti che fino a pochi anni or sono erano ritenuti subordinati allo Stato (e che, nel modello italiano, vedono la parificazione con esso a seguito della riforma posta in essere con la Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001), emerge nelle sue peculiarità lo Statuto della Comunidad autonoma de Cataluña, in Spagna.

Esso nasce come esplicitazione della volontà di autogoverno del popolo catalano, il quale ha posto con questo strumento normativo l'obiettivo di perseguire la democrazia e il benessere nel quadro del contesto europeo, secondo il principio di sussidiarietà.

Significativo è il fatto che lo Statuto sia improntato come uno strumento di formazione, coesione sociale, sviluppo sostenibile e uguaglianza attraverso il rispetto dei singoli popoli che compongono la Spagna.

Lo Statuto costituisce pertanto modalità di crescita culturale della Comunidad catalana nelle varie forme del suo dipanarsi.

La scaturigine normativa in materia statutaria per le Comunidades autonomas è la Costituzione del 1978, il cui consolidamento avviene per mezzo della distribuzione territoriale del potere e di un sistema completo di controllo di costituzionalità.<sup>1</sup>

Dall'art. 2 della Costituzione spagnola, che afferma: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”, si evince che il fondamento costituzionale del sistema autonomico iberico è strutturato sulle categorie di unità, autonomia e solidarietà, intese quali cifra del medesimo.<sup>2</sup>

Di particolare rilevanza, in subjecta materia, è il fatto che la Costituzione non impone la autonomia, poichè essa costituisce un diritto dei territori interessati, che essi possono esercitare o meno, ponendo in essere i meccanismi costituzionali che culminano nell'approvazione del corrispondente Statuto.<sup>3</sup>

Autonomia che si esprime secondo un'elasticità dinamica, riconosciuta e affermata sin dalla sentenza del Tribunal Constitucional del 6 febbraio 1984, secondo la quale “il sistema delle autonomie si adegua in ogni caso alle peculiarità e alle caratteristiche delle nazionalità e delle regioni.”<sup>4</sup>

Il significato dell'autonomia nella Costituzione spagnola va colto in una duplice dimensione. In primo luogo, essa implica uno spazio di attuazione e di potere che non può in nessun modo essere travalicato dallo Stato; essa costituisce in secondo luogo la limitazione di questo potere per l'integrazione nell'unità dello Stato. Peraltro, il Tribunal Constitucional, con la sentenza n. 100/1984, ha affermato che la Costituzione non definisce cosa sia l'autonomia, per quanto i suoi contenuti possano essere percepiti in via interpretativa dalle disposizioni della medesima Costituzione.<sup>5</sup>

A norma dell'art. 153 della Carta costituzionale, che afferma che “El control de la actividad de los

---

<sup>1</sup> A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Constitución y legislación autonómica*, Madrid 1995, p. 21.

<sup>2</sup> A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Constitución*, cit. p. 27.

<sup>3</sup> A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Constitución*, cit. p. 30.

<sup>4</sup> A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Constitución*, cit. p. 31.

<sup>5</sup> A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Constitución*, cit. p. 33.

órganos de las Comunidades Autonomas se ejercerá por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.”, è prevista la possibilità di sottoporre a questione di legittimità costituzionale le leggi delle Comunidades Autonomas.

Alla base di ciò sussiste il fatto che, sulla base della Costituzione, esiste per esse la possibilità di legiferare, così come si evince dall'articolo 150, comma 1, a tenore del quale “las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.”<sup>6</sup>

L'esplicitazione del contenuto dell'autonomia nel sistema autonomico spagnolo è stato delineato sin da quando, con la sentenza del Tribunal Constitucional n. 4 del 2 febbraio 1981, afferente l'art. 2 della Costituzione<sup>7</sup>, è stato affermato che “gli organi generali dello Stato non esercitano la totalità del potere pubblico, dal momento che la Costituzione prevede, sulla base della distribuzione verticale dei poteri, la partecipazione nell'esercizio del potere di entità territoriali di distinto rango, come affermato dall' articolo 137 della Costituzione spagnola.”

Risulta evidente dall'assunto del Tribunal Constitucional come l'autonomia che viene conferita agli enti territoriali non possa in alcun modo opporsi al principio di unità nazionale, poiché è all'interno dei limiti posti da tale principio che si esplica il fatto secondo il quale ogni ente territoriale costituisce parte della comunità statale. Con il che si comprende l'efficace espressione con la quale il Tribunal afferma che autonomia no es soberania.

Quale sia l'ambito di operatività di tali poteri autonomi risulta, ex art. 137 della Costituzione, in base alla “gestione dei loro rispettivi interessi.”

Con una successiva sentenza<sup>8</sup> è stato specificato che per la gestione dei rispettivi interessi vengono conferite a tutti gli enti le competenze proprie ed esclusive necessarie. Per permettere in concreto tale gestione, le Comunidades autonomas godono di poteri ulteriori a quelli meramente amministrativi (esercitati dagli enti locali), tali cioè da poter esercitare le potestà legislative e quella regolamentare: i poteri afferenti all'autonomia politica.

Con riferimento al tipo di competenza legislativa esercitata dallo Stato e dalle Comunidades Autonomas, l'art. 149 della Costituzione ne prospetta tre tipi.

A fronte dei casi in cui si esplicita la *competenza esclusiva* dello Stato, si hanno le *competencias compartidas*, in cui nella stessa materia si ha separazione di facoltà e attribuzione a titolari differenti della legislazione e della esecuzione, o attribuzione a distinti titolari di alcune facoltà. Vi sono infine le *competencias concurrentes*, quando in ogni materia si ha separazione della competenza di legiferare dalla competenza che implica solamente un suo sviluppo.<sup>9</sup>

E' possibile altresì una differente ripartizione delle competenze catalane, così determinate: *competenza esclusiva* afferentemente alla potestà legislativa, alla potestà regolamentare e alla

---

<sup>6</sup> A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Constitució*n, cit. p. 35.

<sup>7</sup> Tribunal Constitucional, sentenza n. 4 del 2 febbraio 1981, in *LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA*, a cura di M. Pulido Quecedo, Navarra 1993, p. 123.

<sup>8</sup> Tribunal Constitucional, sentenza n. 25 del 14 luglio 1985, in *LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA*, cit. p. 124.

<sup>9</sup> A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Constitució*n, cit. p. 38. Si veda anche E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova 2008, p. 108, secondo cui dagli articoli 148 e 149 della Costituzione spagnola derivano cinque categorie di competenze: *assolute o integrali* (quando un solo livello territoriale detiene tutte le funzioni su un'intera materia), *esclusive limitate* (quando la funzione è riferita solo a una parte della materia o solo a una specifica funzione, normativa o esecutiva), *compartite* (quando due enti esercitano la medesima funzione su una determinata materia), *concorrenti* (quando vi sia un rapporto di interdipendenza tra enti che, pur rimanendo indipendenti, devono conciliarsi all'interno di un medesimo contesto di intervento), *indistinte* (quando una medesima funzione sulla medesima materia sia eccezionalmente attribuita a due o più enti, che possono esercitarne contemporaneamente la competenza).

funzione esecutiva; mediante l'esercizio di tali potestà e funzioni essa può stabilire proprie politiche. Vi sono materie nel quadro delle quali vi sono *competenze condivise* con lo Stato, nelle quali la Comunidad catalana può esercitare la potestà legislativa, la potestà regolamentare e la funzione esecutiva nel quadro normativo fissato dalla legge dello Stato, a meno che esso sia stabilito dalla Costituzione o dallo Statuto.

Nell'esercizio delle *competenze esecutive* lo Statuto stabilisce che siano di competenza catalana sia la potestà regolamentare, sia la funzione esecutiva, comprensiva della potestà di organizzazione della propria amministrazione.

Vi sono, da ultimo, le *competenze di applicazione ed esecuzione della normativa dell'Unione europea*.

Lo statuto ammette inoltre che, in misura derivante dall'ambito di competenza della Comunidad (esclusive, condivise, esecutive e di applicazione ed esecuzione della normativa europea), essa possa concedere sovvenzioni con addebito sui propri fondi.

Il riparto delle competenze può essere colto, ex variis, dall'articolo 119 dello Statuto catalano, in materia di caccia, pesca, attività marittime e ordinamento del settore della pesca, secondo il quale a fronte di competenze esclusive catalane in materia di caccia e pesca fluviale, pesca marittima e ricreativa nelle acque interne, e in materia di attività marittime, vi è la competenza condivisa in materia di ordinamento del settore della pesca.

Nel sistema costituzionale iberico, l'attribuzione delle competenze è data secondo le seguenti norme:

1 Norme primarie di attribuzione di competenza:

1.1 La Costituzione

1.2 Gli Statuti di Autonomia

2 Norme secondarie di attribuzione:

2.1 Legislazione basica

2.2 Legislazione-marco

2.3 Legislazione delegata o di trasferimento

2.4 Legislazione di armonizzazione

3 Norme di rimessione: Legislazione statale alla quale si rimette la Costituzione o gli Statuti, e che completa la distribuzione delle competenze.<sup>10</sup>

Lungi dal creare un sistema delle competenze rigido e prefissato, la Costituzione assegna al legislatore il potere decisionale in ordine alle medesime, che saranno necessariamente differenti a seconda delle Comunità autonome, ponendo così in essere un sistema federale a geometria variabile.

Si ha così che l'insieme delle competenze di ogni Comunità è la risultante delle fonti di produzione del diritto che insieme alla Costituzione (e, a sua integrazione) concorrono ad individuare i soggetti competenti nei diversi ambiti materiali. Tale criterio di integrazione, definito blocco costituzionale, è stato introdotto a livello giurisprudenziale dal Tribunal Constitucional con le sentenze n. 18/82, 76/83, 29/86, e 227/88. Per fonti di integrazione, che concorrono a formare il blocco costituzionale, si devono così intendere gli statuti delle Comunità autonome, le leggi-marco di attribuzione, le leggi organiche di trasferimento e delega e le leggi di armonizzazione. Da quanto sopra esposto, emerge nella sua chiarezza che la forma di Stato spagnola è il frutto che promana dal processo costituente e da quello statutario.

Nell'elaborazione di politiche proprie da parte delle Comunità autonome, la Costituzione spagnola impiega varie e complesse tecniche.

Come emerge da una pronuncia del Tribunal Constitucional<sup>11</sup>, quando su una determinata materia

---

<sup>10</sup> A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Constitución*, cit. p. 41.

<sup>11</sup> Tribunal Constitucional, sentenza n. 35 del 14 giugno 1982, in *LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA*, cit. p.

vi sia la competenza dello Stato, la Comunidad autonoma potrà partecipare alla determinazione di quella materia per via normativa per mezzo della propria rappresentanza politica al Senato; quando invece si tratti di una competenza della Comunidad, essa avrà il potere di definirne i contenuti nell'esercizio della propria autonomia.

Si afferma con forza, attraverso molteplici pronunce del Tribunal Constitucional, il principio secondo il quale le Comunidades autonomas, seppur dotate di autonomia politica e amministrativa, siano tenute alla stretta osservanza del principio di solidarietà, che garantisca a tutte una crescita economico-sociale senza creare, né incentivare aree del territorio dello Stato più ricche a fronte di altre in cui abbondante sia lo stato di povertà.<sup>12</sup>

Di significativo interesse risulta essere il riparto delle competenze, quale risulta a norma degli articoli 148 e 149 della Costituzione spagnola. Traluce infatti dall'analisi comparata delle due norme che il metodo per la distribuzione delle funzioni tra lo Stato e le Comunità autonome è percorso per mezzo di un doppio elenco di materie e una doppia clausola residuale.

Infatti, dopo aver stabilito le materie di rispettiva competenza, la Carta costituzionale afferma che le materie non espressamente attribuite allo Stato potranno competere alle Comunità autonome per effetto dei rispettivi Statuti (prima clausola residuale), e che la competenza per materie non contemplate dagli statuti autonomistici spetterà allo Stato (seconda clausola residuale).<sup>13</sup>

Nel sistema costituzionale spagnolo l'interrelazione e la cooperazione che sussistono tra lo Stato e le Comunidades autonomas sono garantite attraverso l'applicazione di due principi fondamentali: il principio di solidarietà e il principio di coordinamento. Tale loro collaborazione, benchè non espressamente prevista dalla Costituzione, è implicita nel "codice genetico" dello Stato autonomico spagnolo, come acclarato nelle sentenze del Tribunal Constitucional n. 18/1982, 80/1985 e 96/1986.

Significativo è quindi il fatto che la cooperazione Stato-Comunidades autonomas non è il frutto di una imposizione, ma del previo consenso delle autonomie regionali, che partecipano così alla formazione della volontà statale.<sup>14</sup>

Cooperazione che si manifesta anche sotto il profilo orizzontale, cioè tra le Comunidades autonomas, ex art. 145 della Costituzione, secondo il quale gli Statuti "disciplineranno" i presupposti, i requisiti e i termini per mezzo dei quali le medesime Comunidades potranno stipulare tra loro le convenzioni e accordi di cooperazione per la gestione ed erogazione dei loro servizi.<sup>15-16</sup>

L'esperienza costituzionale acquisita nel corso del tempo, ha permesso di affinare inoltre strumenti

---

127.

<sup>12</sup> Tribunal Constitucional, sentenza n. 64 del 5 aprile 1990, sentenza n. 96/1986, sentenza n. 18/1982, sentenza n. 4/1981, sentenza n. 25/1981, in *LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA*, cit. p. 128.

<sup>13</sup> E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova 2008, p. 95-96.

<sup>14</sup> E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova 2008, p. 260-262.

<sup>15</sup> E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova 2008, p. 265.

<sup>16</sup> Articolo 145

1. In nessun caso sarà ammessa la federazione di Comunità Autonome.

2. Gli Statuti potranno prevedere i casi, i presupposti e le modalità in base ai quali le Comunità Autonome potranno stipulare convenzioni fra loro per la gestione e prestazione di servizi delle medesime, come pure la natura e gli effetti della corrispondente comunicazione delle Cortes Generali. Negli altri casi gli accordi di cooperazione fra le Comunità Autonome dovranno ottenere l'autorizzazione delle Cortes Generali.

di collaborazione in modo verticale, per mezzo delle Conferenze settoriali, intese come strumenti di partecipazione e co-decisione tra il centro e la periferia. Per loro mezzo è possibile da un lato il consolidamento dello Stato autonomico per mezzo del coinvolgimento degli enti territoriali nella formazione delle politiche comuni. Dall'altro, nella fase di ingresso nell'Unione europea, per mezzo della cooperazione verticale si è favorito l'interscambio di informazioni e proposte tra lo Stato e le varie Comunità, con lo scopo di favorire il rapido concretizzarsi di tale ingresso.

Il che caratterizza "l'imprinting" del modello spagnolo, che è dato dalla partecipazione multilaterale per il contemperamento dei diversi interessi, svolta per mezzo delle Conferenze settoriali quali luogo fondamentale per addivenire a una reale ed efficace cooperazione.<sup>17</sup>

Quanto sopra costituisce il percorso per mezzo del quale si snoda il federalismo catalano attraverso una serie di competenze che, similmente alla consequenzialità e al collegamento dei miliari propri del sistema viario di epoca romana (già presenti in precedenza, ma introdotti obbligatoriamente con la lex Sempronia viaria del 125 a. C.), ne dipanano i contenuti su base statutaria, in relazione alla Costituzione e alle altre fonti del diritto.

Il sistema statutario spagnolo, sub specie dello statuto catalano, non contempera la Comunidad quale una monade cui sia preclusa l'interrelazione con lo Stato e le altre Comunità autonome. Al contrario, tale sistema implica un costante rapporto dialogico con essi, il che costituisce l'antecedente cui consegue la partecipazione della Comunidad all'interno di istituzioni afferenti a decisioni statali, oltre alla sua partecipazione all'interno della Commissione bilaterale Comunidad-Stato.

Nel dettaglio, lo statuto prevede che la Comunidad catalana possa sottoscrivere con lo Stato accordi di collaborazione e far uso degli altri mezzi di collaborazione ritenuti adeguati per concretizzare e raggiungere obiettivi di interesse comune.

In un'ottica tesa a favorire l'interscambio e lo sviluppo della Comunidad catalana in accordo con le altre Comunità che costituiscono la Spagna, lo statuto<sup>18</sup> prevede altresì la possibilità che essa sottoscriva accordi di collaborazione e cooperazione con altre Comunità autonome, allo scopo di creare organi misti e stabilire piani e programmi congiunti.

Lo statuto è articolato in modo da garantire la partecipazione della Comunidad a vari livelli nella vita politica, economica e sociale.

In primo luogo, attraverso i propri senatori eletti al Parlamento ; essa ha inoltre competenza a partecipare alla nomina dei magistrati del Tribunal Constitucional e del Consejo General del poder judicial.

In secondo luogo, la Comunidad prende parte all'elaborazione dei piani statali in materia economica, e designa o partecipa alla designazione dei componenti di uffici e agenzie di carattere economico-sociale a livello nazionale.

In ultima analisi, il federalismo spagnolo, sub specie dello Statuto catalano, è paragonabile all'arte del grande architetto Antoni Gaudì, la quale è tutta volta al dinamismo delle strutture che, pur mantenendo una loro autonoma fisicità, sono caratterizzate dalla comunicazione e dall'interrelazione che intercorre tra i vari corpi di fabbrica, sì da costituire un tutto armonico (si pensi, ad esempio, a casa Batllò o a casa Milà, a Barcellona).

Matteo Boscolo Anzoletti

---

<sup>17</sup> E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova 2008, p. 283.

<sup>18</sup> Statuto catalano, art. 178.

