

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 28/01/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/28844-gli-accordi-delle-comunidades-autonomas-quali-veicolo-di-federalismo-in-spagna>

Autore: Boscolo Anzoletti Matteo

Gli accordi delle "comunidades autonomas" quali veicolo di federalismo in Spagna

GLI ACCORDI DELLE COMUNIDADES AUTONOMAS QUALI VEICOLO DI FEDERALISMO IN SPAGNA

Al tempo in cui gli antichi egizi identificavano la giustizia nella figura della dea Maat, l'accentramento dello Stato nelle mani del faraone trovava il suo bilanciamento nel fatto che esso si ripartiva nell'Alto e nel Basso Egitto. Vi era poi una suddivisione dei due Regni in province, rette da governatori, i quali erano affiancati da consiglieri di distretto e da altri funzionari. Questo complesso sistema permise la vita di uno Stato grande e strutturato, la cui vita si protrasse per millenni.¹ Ciò dimostra come sin dal passato la tensione al decentramento nell'unità dello Stato abbia costituito per esso motivo di buon andamento nell'attività amministrativa; il che si traduce in un forte fattore di sviluppo per la comunità che lo compone.

Sia pure con diversi accenti, tenuto conto del lasso di tempo trascorso, tale principio vale ancor oggi, come è possibile vedere nel modello italiano (in attuazione dell'art. 97 e, più ancora, del Titolo V della Costituzione) e in quello spagnolo.

Con riferimento al modello spagnolo, consustanziale al decentramento delle Comunidades autonomas è la possibilità per esse di stabilire reciproci rapporti. Infatti le Comunidades non vivono a compartimenti stagni ma, al contrario, si trovano in una situazione di interrelazione costante e quotidiana su molti (tendenzialmente tutti) i fronti della loro attività. Nasce da ciò la possibilità per esse di stipulare accordi che siano tali da valorizzare le specificità della singola Comunidad nel complessivo quadro della Comunidad iberica.

Gli accordi delle Comunidades autonomas trovano la loro scaturigine nell'art. 1 della Costituzione spagnola, a norma del quale "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado."

Affermando il valore e il contenuto democratico dello Stato spagnolo, i costituenti hanno sostenuto la capacità del popolo spagnolo di addivenire ad accordi per mezzo dei loro rappresentanti politici che siano in grado di far fronte alle necessità e ai bisogni del popolo medesimo; ciò tenendo conto delle diverse peculiarità delle singole Comunidades autonomas (e, per questo motivo, attraverso il collegamento tra i governi di queste ultime e il governo centrale).

In questo modo, si evince che l'intenzione dei costituenti è quella di non dare origine a uno Stato omologato, ma omogeneo. Tale cioè da garantire uno sviluppo economico, sociale e culturale delle varie Comunidades autonomas tenendo in massima considerazione le peculiari caratteristiche delle Comunidades che pervengono ad accordi tra loro e con lo Stato, in accordo con il principio di sussidiarietà.

Il Tribunal Constitucional ha evidenziato il particolare legame che unisce lo Stato e la società, tra le altre pronunce, nelle sentenze n. 18/1984 e 23/1984,² per mezzo delle quali è stato indicato come la funzione ordinatrice della società può avere forme molto diverse, le quali tuttavia debbono muoversi entro i limiti stabiliti dalla Costituzione.

¹ AA.VV., *I faraoni*, a cura di Christiane Ziegler, Milano 2002, p. 126.

² Tribunal Constitucional, sentenze n. 18/1984 e 23/1984, in *LA CONSTITUCION ESPAÑOLA*, a cura di M. Pulido Quecedo, Navarra 1993, p. 111 e 112.

Sussiste pertanto in subjecta materia un collegamento tra l'art. 1 e l'art. 145, secondo comma, della Costituzione, a norma del quale "Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales".

Gli accordi previsti dalla Costituzione non devono essere dichiarazioni congiunte di intenzioni o propositi senza contenuto vincolante, o la mera esposizione di direttrici o linee di attuazione, ma invece devono costituire la volontà vera, seria e attuale di impegnarsi delle Comunidades.³

Come si evince dalla Costituzione, ed è stato sottolineato dal Tribunal Constitucional,⁴ il carattere preventivo del controllo da parte del Parlamento costituisce un elemento di sostanza dell'accordo stesso; sicchè, in caso di assenza di tale controllo, ne scaturirà la nullità della convenzione stipulata dalle Comunidades autonomas.

Peraltro, nel rispetto delle condizioni fondamentali le quali, a norma dell'art. 149, primo comma della Costituzione, garantiscono l'uguaglianza degli spagnoli nell'esercizio dei loro diritti e nell'adempimento dei doveri che scaturiscono dalla Costituzione, va osservato, come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale,⁵ che unità non significa identità, in quanto l'unità costituisce un elemento di integrazione e non di soppressione delle differenze che nascono dall'autonomia. Il che spiega come non solo vi siano all'interno dello Stato autonomico spagnolo forme diverse di autonomia relativamente alle varie Comunidades, ma anche come gli accordi che esse stipulano siano differenti tra loro, a motivo delle differenti esigenze che essi sono sottesi a soddisfare.

Entrando nel vivo della stipulazione degli accordi interautonomici, il Tribunal Constitucional,⁶ riprendendo il contenuto dell'art. 1 della Costituzione, afferma che essa non disciplina le forme e i metodi di adozione degli accordi stipulati dalle Comunidades autonomas. Sottolinea tuttavia che essi devono essere conclusi a maggioranza semplice o qualificata, in ossequio al principio di democrazia che sottende e informa di sé il sistema costituzionale spagnolo. Maggioranze qualificate possono essere richieste ad esempio, per meglio tutelare i diritti e gli interessi delle minoranze.

Il sistema statutario spagnolo, non contempera la Comunidad autonoma quale una monade cui sia preclusa l'interrelazione con lo Stato e le altre Comunidades. Al contrario, tale sistema implica un costante rapporto dialogico con essi, il che costituisce il prius che ha come posterius la partecipazione della Comunidad all'interno di istituzioni afferenti a decisioni statali, oltre alla partecipazione alla commissione bilaterale Comunidad-Stato.

³ Tribunal Constitucional, sentenza n. 44/1986, in *LA CONSTITUCION ESPAÑOLA*, a cura di M. Pulido Quecedo, Navarra 1993, p. 1469.

⁴ Tribunal Constitucional, sentenza n. 44/1986, in *LA CONSTITUCION ESPAÑOLA*, a cura di M. Pulido Quecedo, Navarra 1993, p. 1470.

⁵ Tribunal Constitucional, sentenze n. 75/1990 e 37/1981, in *LA CONSTITUCION ESPAÑOLA*, a cura di M. Pulido Quecedo, Navarra 1993, p. 1511.

⁶ Tribunal Constitucional, sentenza n. 179/1989, in *LA CONSTITUCION ESPAÑOLA*, a cura di M. Pulido Quecedo, Navarra 1993, p. 1597.

Le varie Comunidades autonomas prevedono nei rispettivi statuti le forme e i modi per mezzo dei quali esse addivengono alla stipulazione di accordi, sia con altre Comunidades, sia con lo Stato.

Nel dettaglio, lo statuto prevede che la Comunidad possa sottoscrivere accordi di collaborazione, e far uso degli altri mezzi di collaborazione ritenuti idonei per concretizzare e raggiungere gli obiettivi prefissati.

Per cogliere come ciò avvenga nel suo dinamismo, esaminiamo lo Statuto catalano. La scelta non è casuale, poiché, in subiecta materia, esso è uno degli statuti più significativi nella delineazione degli accordi delle Comunidades autonomas. A norma dello statuto,⁷ il regime giuridico dei trattati stipulati tra la Comunidad catalana e lo Stato viene stabilito con legge del parlamento; essi sono pubblicati sia nel Bollettino ufficiale della Comunidad sia nella Gazzetta ufficiale della Repubblica.

I trattati e gli accordi con le altre Comunità autonome possono prevedere, tra gli altri contenuti, la creazione di organi misti e la determinazione di progetti, piani e programmi congiunti. La sottoscrizione di trattati e accordi richiede solo l'approvazione previa da parte del Parlamento nei casi che implicino le facoltà legislative. Negli altri casi, il Governo deve informare il Parlamento della sottoscrizione entro il termine di un mese a decorrere dal giorno in cui sia avvenuta la firma.

Essi devono essere comunicati al Parlamento, salvo che esso decida che devono essere qualificati come accordi di cooperazione che richiedono l'autorizzazione previa alla quale si riferisce l'articolo 145, comma 2, della Costituzione.⁸

Fondamentale è il riferimento al principio di sussidiarietà,⁹ non solo nei rapporti tra le Comunidades, ma anche per quanto riguarda la Commissione bilaterale formata dalla Comunidad catalana e lo Stato¹⁰. Essa è competente nelle seguenti materie: programmazione della politica generale del Governo nazionale per tutto quello che sia afferente agli interessi e alle competenze della Comunidad catalana; impulso alla collaborazione tra la Comunidad e lo Stato; progetti che incidono sul riparto di competenza tra lo Stato e la Comunidad; i conflitti di competenza; la valutazione dei meccanismi di collaborazione tra lo Stato e la Comunidad e loro proposte di miglioramento; forme di partecipazione nei soggetti economici dello Stato nei quali sia presente la Comunidad; monitoraggio dell'azione estera dello Stato che coinvolga le competenze proprie della Comunidad; politiche europee; azione estera dello Stato che coinvolga la Comunidad.

Dopo un primo periodo, nel corso del quale lo Stato ha mantenuto un ruolo di coordinamento incentrato su una relazione di superiorità gerarchica nei confronti delle varie Comunidades autonomas, ha preso inizio una seconda fase (tuttora in corso), informata al principio cooperativo.

Il valore e il precipuo significato della cooperazione è considerato infatti non già come un'imposizione rigidamente calata in modo oberante, quanto invece un'opzione costituzionale tesa a valorizzare in modo dinamico l'assetto complessivo del sistema territoriale, norma non scritta, ma che traluce in quanto costituisce uno dei principi supremi della Costituzione.

⁷ Statuto catalano art. 177.

⁸ Statuto catalano art. 178.

⁹ Statuto catalano art. 188.

¹⁰ Statuto catalano art. 183.

La partecipazione agli strumenti collaborativi si manifesta attraverso la ricerca da parte dello Stato della volontaria adesione delle Comunità che, con il loro contributo, concorrono alla formazione di processi decisionali meta-territoriali.

Sostrato della cooperazione è da un lato il principio di solidarietà, dall'altro quello di coordinamento, laddove la prima costituisce un limite negativo all'esercizio delle competenze, mentre la seconda ha per contro un contenuto positivo, che richiede l'azione delle Comunità nell'esercizio delle loro funzioni.

Come sottolineato dal Tribunal Constitucional nelle sentenze n. 18/1982, successivamente ripresa dalle SSTC n. 80/1985 e 96/1986, la collaborazione tra lo Stato e le Comunità costituisce un'esigenza imprescindibile estrinsecata da queste ultime per mezzo dei propri organi nell'esercizio delle rispettive competenze.¹¹

Le forme per pervenire a un accordo tra le Comunità sono state individuate in tre tipi: vi è, in primo luogo, il *coordinamento*, inteso quale estrinsecazione diretta del principio di unità, nella forma della gerarchia; in secondo luogo, la *collaborazione* è altresì colta come dovere di aiuto nei rapporti Stato-Regioni; vi è, da ultimo, la *cooperazione*, la quale rappresenta il co-esercizio delle competenze da parte degli organi che ne sono titolari.¹²

La materia degli accordi trova la propria disciplina fondamentale alla luce dell'articolo 145 della Costituzione spagnola. Come si vedrà, essa si riparte in convenzioni e accordi di cooperazione i quali, sotto il profilo formale, hanno tra loro questa differenza: per gli accordi di cooperazione è necessaria l'autorizzazione del Parlamento.¹³

In concreto, la cooperazione ha trovato un suo locus operandi per mezzo dei *patti autonomici*, che nella mediazione tra i partiti ha condotto all'armonizzazione tra la volontà statale e quella delle realtà autonome territoriali. Con il primo patto, risalente al 1981, è stato dato impulso alla volontà di autogoverno che veniva espressa dalle realtà locali, e ciò attraverso l'approvazione degli statuti autonomici delle Comunità, e l'inizio di quella che è stata definita la via lenta verso l'autonomia. L'importanza di questi patti traluce icu oculi dal fatto che con la loro perfezione sono state definite le competenze delle Comunità, i loro organi rappresentativi e di governo, e il calendario per il trasferimento delle competenze da parte dello Stato.

Tale calendario è stato così definito: le Comunità dei Paesi Baschi, la Catalogna, la Galizia e l'Andalusia hanno avuto accesso all'autonomia per mezzo delle procedure previste dall'art. 151 della Costituzione spagnola; la Comunidad Valenciana e le Canarie hanno assunto tutte le competenze possibili fino al limite dell'art. 149 della Costituzione a norma delle leggi organiche previste dall'art. 150, comma 2, della Costituzione; alla Navarra è stato riconosciuto un regime speciale. Le altre dieci Comunità avrebbero dovuto attendere cinque anni, a norma dell'art. 148, comma 2, della Costituzione, per ampliare la loro autonomia. Sotto il profilo da un lato metodologico e, dall'altro dei reciproci rapporti, importa rilevare come questi primi patti abbiano costituito il superamento della prima fase dell'atteggiamento tra lo Stato e le Comunità, improntato al sospetto nei confronti dell'autonomia, ed è parimenti

¹¹ E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 259-262.

¹² E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 262-263.

¹³ E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 265.

stata data complessiva estensione all'autonomia per tutte le Comunidades, a norma dell'art. 143 della Costituzione.¹⁴

Dopo dieci anni dalla stipulazione dei primi accordi autonomici, essi sono stati rinnovati nel 1991 tra il PP e il PSOE; essi miravano a riformare gli statuti autonomici in modo tale che le elezioni autonome si svolgessero nella stessa data delle elezioni municipali. In questo modo veniva creata uniformità di disciplina con le Comunidades che avevano già stabilito una normativa in subiecta materia.

In applicazione del Titolo VIII della Costituzione, l'accordo del 1992 mirava ad ampliare le competenze delle Comunidades al di là dei limiti previsti dall'art. 148, comma 1, della Costituzione.

Come stabilito in seguito anche dalla giurisprudenza del Tribunal Constitucional nella sentenza n. 37/1997, scopo dell'accordo non era tanto quello di stabilire le stesse competenze per tutte le Comunidades. Ciò infatti sarebbe stato in netto contrasto con il principio di autonomia che implica competenze diverse in relazione alle diverse caratteristiche delle singole Comunidades, e avrebbe impedito il costituirsi di un vero federalismo.

Un altro obiettivo dell'accordo del 1992 deriva dal riconoscimento della preventiva intesa politica come strumento di ponderazione paritaria; il più grande traguardo raggiunto è consistito quindi nell'istituzionalizzazione normativa dei meccanismi di cooperazione verticale, già precedentemente in uso come prassi.¹⁵

A fronte di questi significativi e importanti risultati, gli accordi presentano alcuni limiti. Ciò a motivo di un'eccessiva rigidità formale, connessa alle complesse procedure di vaglio parlamentare preordinate alla conclusione degli accordi. Vi è poi un forte controllo statale che permette al parlamento la riqualificazione degli accordi tra le Comunidades sottoposti al suo vaglio. Last but not least, vi è il fatto che si riscontra una non definita distinzione tra convenzioni e accordi di cooperazione, a tutt'oggi non chiarita.¹⁶

Attualmente la cooperazione orizzontale tra le Comunidades non assume più il ruolo fondamentale che aveva in passato. Con riferimento alle cause, contrariamente a quanto da altri affermato, più che per ragioni di carattere formale e istituzionale, è pensabile che i pochi accordi recentemente stipulati trovino la loro ragione quantitativa e qualitativa nel fatto che, almeno per il tempo presente, gli obiettivi che con gli accordi autonomici si potevano e si dovevano raggiungere sono stati raggiunti.

La cooperazione non assume soltanto una connotazione orizzontale o interautonomica; essa ha anche una dimensione verticale, relativamente alla quale maggiormente significative si appalesano le conferenze settoriali e le convenzioni di cooperazione. Le conferenze settoriali sono organi a competenza specifica. La loro specificità inerisce in modo particolare il settore finanziario; esse hanno in particolar modo la funzione di coordinare l'amministrazione statale con le aziende delle Comunidades. Il Tribunal Constitucional, richiesto di giudicare della costituzionalità delle conferenze settoriali, ha affermato la loro legittimità con la sentenza 76/83, sottolineando il fatto che esse non si possono sostituire agli organi delle Comunidades, ma hanno il compito di fungere da momento di incontro tra le Comunidades stesse.

¹⁴ E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 267-268.

¹⁵ E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 270-271.

¹⁶ E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 276-277.

Le conferenze settoriali appartengono alla categoria degli organi misti rappresentativi, con competenze consultive e informative, spesso a carattere tecnico. Per loro mezzo è stato infatti possibile raggiungere per le Comunidades autonomas l'importante traguardo del consolidamento dello Stato autonomico, che ha portato al riconoscimento di maggiore autonomia per le Comunidades, con il coinvolgimento di queste ultime nell'enucleazione di politiche comuni; attraverso queste forme di coordinamento e coinvolgimento delle Comunidades nella fase di ingresso nell'Unione europea, è stato possibile il contemperamento dei differenti interessi provenienti dal centro e dalle realtà territoriali dello Stato, nell'ottica di un omogeneo inserimento nell'Unione.¹⁷

L'altro importante strumento di cooperazione tra il centro e la periferia è dato dalle convenzioni di cooperazione, caratterizzate in primo luogo dal principio della legittimazione competenziale, per cui ciascuna parte può stipulare convenzioni soltanto entro i propri ambiti di competenza. L'altra caratteristica è quella per la quale esse non possono avere natura normativa, ma solo contrattuale tra le parti.

Queste le funzioni delle convenzioni di cooperazione: a) delimitazione delle competenze; b) definizione di formule e meccanismi di coordinamento, collaborazione e cooperazione; c) realizzazione di interventi comuni. Con tali convenzioni è possibile svolgere un'azione a carattere generale, ovvero riferite a una pluralità di Comunidades autonomas; nei contenuti, le convenzioni permettono sia di concludere sia accordi, sia di stabilire il sistema di finanziamento dell'azione oggetto di concertazione.¹⁸

Come sottolineato dal Tribunal Constitucional nella sentenza n. 44/1986, le convenzioni stipulate ex art. 145, comma 2, della Costituzione hanno queste caratteristiche che danno loro una precipua connotazione rispetto alle altre forme di cooperazione orizzontale: il carattere vincolante o meno delle determinazioni oggetto dell'accordo delle parti, e il carattere generale o specifico delle obbligazioni in esso contenute. Contenuto vincolante che non produce i propri effetti nei confronti dei terzi.¹⁹

Presso i popoli antichi c'era l'usanza di cingere di mura le città, stabilendo una o più roccaforti a loro baluardo. Al tempo presente, è possibile rinvenire questa accezione di garanzia non già per mezzo dell'isolamento, quanto bensì attraverso la stipulazione degli accordi delle varie Comunidades autonomas; il che significa, in ultima analisi, elemento propulsivo di sviluppo per le medesime.

Matteo Boscolo Anzoletti

¹⁷ E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 283.

¹⁸ . GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 285-286.

¹⁹ E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 274.