

La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie Il miglioramento delle relazioni intergovernative

di Argimiro Rojo Salgado

Sommario

1. *Introduzione.* – **2.** *Il completamento dello Stato autonomico attraverso l'apertura formale verso il federalismo.* – **3.** *Un federalismo cooperativo e solidale.* – **4.** *Un federalismo pluralista (asimmetrico?) e rispettoso dei fattori differenziali.* – **5.** *Le conseguenze della federalizzazione dello Stato autonomico: il miglioramento delle relazioni intergovernative e le riforme istituzionali.* – **5.1.** *Il miglioramento delle relazioni intergovernative.* – **5.2** *La partecipazione delle Comunidades Autonomas nell'Unione europea.*

1. Introduzione

La Costituzione spagnola del 1978 è riuscita a risolvere con successo i grandi problemi storici della Spagna e, dopo essere stata in vigore un quarto di secolo, si può affermare abbia consolidato le sue linee guida negli ambiti essenziali della democrazia, quali i diritti fondamentali, il funzionamento delle istituzioni o la presenza attiva e rilevante della Spagna nel contesto europeo ed internazionale.

Tutti i grandi problemi sono stati risolti o affrontati; tutti meno uno: quello dell'organizzazione territoriale del potere, ossia, quello della forma di Stato. Il problema della distribuzione territoriale del potere è sicuramente ancora presente in Spagna. Rimane un processo aperto, sottoposto a ogni tipo di pressioni, conflitti e rimpasti continui, irrisolto, e la realtà ne evidenzia giorno dopo giorno tutti i limiti.

Sebbene la Costituzione del 1978 concluda in modo definitivo la fase secolare del modello di Stato centralista, istituziona-

lizzando lo Stato delle Autonomie, ciò non ha risolto definitivamente il problema sollevato dai nazionalismi e regionalismi. Secondo Enric Fossas (1999, p. 291) qualunque osservatore imparziale riterrebbe indubitabile quanto – e in fretta – si sia avanzati a partire dalla transizione politica spagnola, essendo assai pochi gli Stati che in questo tempo hanno realizzato un processo di decentramento politico come quello portato a termine in Spagna. Senza disconoscere tali meriti “lo sviluppo del modello autonomico ha mostrato i suoi limiti per conseguire l’obiettivo principale della Costituzione, ossia il collocamento delle nazionalità storiche in uno spazio costituzionale comune che garantisca loro un riconoscimento costituzionale e un’autonomia politica”.

Alla luce dei risultati indesiderati e della crisi permanente in cui si trova il nostro modello autonomico, si vanno formulando una serie di proposte volte a trovare una via d’uscita al problema posto. Pertanto è in tale contesto prescrittivo e normativo che desidero collocare la mia proposta, che consiste in un nucleo di riflessioni, idee e criteri che – nel loro insieme – possono contribuire ad un avanzamento verso la soluzione del problema di cui ci occupiamo e nella direzione che riteniamo corretta. Quanto sopra partendo da un punto di vista e da alcuni postulati essenzialmente politologici, dato che sono convinto che la scienza politica, la scienza del governo, si trovi nella condizione di giocare questo ruolo da protagonista, in una fase congiunturale tanto cruciale come quella attuale. Addirittura sono uno di quelli che ritengono, nella congiuntura in cui si trovano le nostre società che tanto necessitano di un buon governo, che il grado di utilità della scienza politica sia così elevato che, se la stessa non esistesse, saremmo obbligati ad inventarla.

Così e completando l’impostazione tradizionale sul decentramento politico e sulla divisione del potere territoriale, di natura essenzialmente giuridica e basata su concetti e realtà che iniziano a contrapporsi e a subire un principio di erosione e indebolimento – quali lo stesso Stato, la sovranità, la centralità, il principio gerarchico, le frontiere ecc. – si dovrà proporre un’altra impostazione di natura più politologica ed empirica,

più flessibile, contestuale, dinamica e aperta alle esigenze della nuova era globale. In tal modo e a fronte di concetti e principi tradizionali, sempre più formali e rigidi, occorre prenderne in considerazione di nuovi, a carattere più ampio e sociologico, quali quelli di democrazia, comunità, interdipendenza, pluralismo, policentrismo, multilateralismo, multi-livello, governabilità, in sintesi, federalismo. Oggigiorno qualunque analisi della realtà, anche se locale o domestica, risulterà sempre incompleta se non accompagnata da un'apertura e incursione in questa realtà contestuale che ci avvolge e condiziona in tutti gli ambiti della vita, e che riguarda anche il problema qui presentato dell'articolazione territoriale del potere politico. Una realtà contestuale che viene definita principalmente dai fenomeni della globalizzazione, dai processi di integrazione sovra-statale, dalla riaffermazione identitaria e, come conseguenza di tutto ciò, dalla crisi dello stesso Stato-nazione.

2. Il completamento dello Stato autonomico attraverso l'apertura formale verso il federalismo

Abbiamo formalmente ed ufficialmente una forma di Stato regionale, però utilizziamo e poniamo in pratica di fatto uno Stato quasi federale. Il punto principale da affrontare è quale forma di Stato necessitiamo e che forma di Stato convenga alle nostre esigenze. La soluzione, secondo la mia opinione, non risiede nel ritornare allo Stato regionale puro e originario, correggendo in tal senso gli eccessi e gli abusi dello Stato autonomico come conseguenza del suo operato durante questi 25 anni. Questo perché l'esperienza di questi anni ha dimostrato che questo modello è eccessivamente limitato e debole, risultando inoltre incompatibile con la nostra realtà, come già detto ampiamente. La soluzione, pertanto, non sta nel rientrare, tornare indietro, retrocedere, bensì avanzare oltre sulla stessa linea e direzione di questi ultimi 25 anni, con la finalità, precisamente, di perfezionare e terminare un cammino e un processo ancora in essere.

La proposta che facciamo ha come obiettivo migliorare e terminare, nel senso di completare, la costruzione dell'edificio della nostra forma di Stato iniziato nel 1978, incorporando qualche elemento nuovo e correggendo, allo stesso tempo, elementi e realtà già esistenti ma passibili di miglioramento. Si tratta di porre fine ad una realtà imperfetta e incompiuta e tutto questo conformemente al paradigma e alla regola contraddistinti dall'idea e pratica federale. Più che attentare alla formula autonómica, si tratterebbe di perfezionarla e completarla mediante l'apertura alla "federazione" e dentro questo *continuum* esistente attraverso il quale si manifesta l'idea e la dottrina federale. Partendo dal presupposto e accettando che entrambe l'idea e la razionalità costituzionale federale, così come il funzionamento federale, scorrono, si innestano e penetrano già ampiamente tutta la realtà autonómica, il completamento dello Stato autonomico, o – che è lo stesso – lo sviluppo verso la federalizzazione del modello autonomico, è perfettamente attuabile oltre che ragionevole.

Questa apertura verso lo Stato federale, lungi dal costituire un fatto insolito ed eccezionale nel contesto politico europeo del quale facciamo parte, verrebbe – al contrario – a confermare una tendenza registrata attualmente anche in altri Stati europei, i quali, precisamente, da qualche decennio hanno iniziato come la Spagna esperienze di regionalizzazione (A. ROJO SALGADO, 1991). L'Italia, ad esempio, primo paese ad iniziare la via regionale, dopo una fase di paralisi e frustrazione di notevole durata nel suo processo di messa a punto nella regionalizzazione ordinaria, ha portato a termine negli ultimi anni una serie di riforme che nel loro insieme rappresentano un'autentica rifondazione del modello regionale, puntando verso una chiara apertura al federalismo, oltre a introdurre una metodologia e un procedimento di riforma degni di nota ⁽¹⁾. Fra i segnali di questa

(1) Mi riferisco al fatto di anteporre la riforma della Costituzione a qualunque altra riforma, specialmente a quella degli Statuti di autonomia. In tal modo si fissa un quadro e alcuni criteri generali di attuazione, compatibile con la capacità auto-organizzativa dei differenti enti territoriali che integrano la Repubblica. Gli Statuti di autonomia procedono ed emanano dalla Costituzione, non solo nel senso che seguono

profonda riforma si nota la tendenza ad una equiparazione progressiva fra tutte le Regioni (ordinarie e speciali), tanto nell'aspetto istituzionale quanto soprattutto a livello di competenze; l'elezione diretta dei presidenti delle Giunte regionali; l'intenzione di convertire il Senato in una Camera di rappresentanza territoriale, come si evince dall'art. 11 della legge costituzionale 3/2001; l'aumento delle competenze regionali, particolarmente quella che fa riferimento all'autonomia statutaria o auto-costituente; la de-costituzionalizzazione del Commissario di Governo; l'opzione a favore di un regionalismo cooperativo il cui risultato più palpabile è la creazione di una fitta rete di meccanismo ed istanze di relazione intergovernative (J.L. PRADA FERNÁNDEZ, 2002; E. CECCHERINI, 2004).

In Belgio, una delle caratteristiche più evidenti è quella di aver sperimentato un cambiamento e una mutazione profonda del proprio modello unitario, fino a diventare irriconoscibile, passando in poco tempo ad un modello regionale, per trasformarsi alla fine, e quasi senza passare dalla transizione, in federale, e seguendo per questo un chiaro processo di carattere devoluzionista. In virtù delle successive riforme si sono trasformate le istituzioni centrali e si è consolidato un sistema organizzativo di doppio strato (due tipi di sotto-stati o enti federati: Comunità e Regioni); si è stabilita l'elezione diretta dei membri delle Assemblee comunitarie e regionali; agli enti federati vengono attribuite piena capacità legislativa e potere di auto-organizzazione (autonomi costitutiva); viene introdotto un modello asimmetrico e differenziato con manifestazioni multiple; viene riconosciuto alle entità federate un potere esterno che comprende tanto le relazioni con l'Unione europea quanto quelle esterne in senso stretto; e, infine, vengono create diverse tecniche ed istanze di cooperazione fra le collettività federate, e fra queste e lo Stato. Le Comunità e le Regioni si trasformano in collettività federate dotate di istituzioni legislative, esecutive ed amministrative proprie, mancando invece di potere giudiziario

no cronologicamente la stessa, bensì che devono adeguarsi, essere conformi, e non solo compatibili, con la stessa. Come è facilmente intuibile, in Spagna tutto fa pensare che il processo non sarà uguale.

proprio, così come accade negli Stati federati classici, il che non impedisce allo Stato belga di essere considerato federale. Senza dubbio, questo si spiega attraverso il processo di federalizzazione e di devoluzione seguito in Belgio, palesemente centrifugo e segregazionista, per tappe e divisioni successive, e a partire da uno Stato centralizzato (M. LEROY, 1999).

Questo passaggio formale al federalismo, d'altra parte, non significa che la struttura dello Stato spagnolo debba articolarsi nella sua totalità come il modello tedesco o svizzero, ad es., dato che non è necessario riprodurre totalmente lo schema organizzativo o terminologico dello Stato federale classico. In questo senso, non sarà neppure necessario cambiare, ad es., la denominazione delle entità politiche territoriali federate (le Comunità Autonome). Queste, come le altre entità già esistenti – Cantoni, Stati federati, Repubbliche federate, Regioni, Länder, Province –, andranno ad arricchire questo ampio e vario numero di entità territoriali federate esistenti attualmente. Il modello federale è sufficientemente flessibile ed aperto per adattarsi a qualunque circostanza ed esigenza, e il sentiero del federalismo ammette diverse strade e varianti, non esistendo un unico modello, puro ed universale dello stesso. E per questo l'architettura istituzionale, così come i meccanismi propri e i procedimenti funzionali di ciascuno Stato federale, devono essere stabiliti prendendo in considerazione caratteristiche ed esigenze specifiche di ciascun caso.

Circa il Belgio, come abbiamo visto, la conversione formale al federalismo non ha presupposto, ad esempio, la creazione di un potere giudiziario proprio ed indipendente per le Comunità e Regioni; e, d'altra parte, molte delle forme che lì si sono realizzate sono già realtà del nostro Stato autonomico nella fase attuale, come la prassi dell'elezione diretta dei membri delle assemblee comunitarie e regionali, l'attribuzione a queste di una capacità legislativa e statutaria piena, ecc. Forse le conseguenze più rilevanti e innovative della federalizzazione dello Stato belga sono, da un lato, l'introduzione di un modello asimmetrico e differenziato, bipolare e di doppio strato, il tutto condizionato da una realtà molto disuguale, plurale ed assolutamente con-

traddistinta da differenti *cleavages* e da una profonda spaccatura fra un polo fiammingo e uno vallone. E, d'altro lato, il riconoscimento di un potere esteriore ampio a favore delle entità federate, così come la creazione di diverse tecniche ed istanze di cooperazione fra le collettività federate e fra queste e lo Stato, al fine di rafforzare le relazioni intergovernative e cercare, nonostante le molte difficoltà esistenti, di instaurare un modello di federalismo cooperativo (M. VERDUSSEN, 2004; A. ROJO SALGADO, 2005).

Ma perché tanto timore verso il federalismo? In Spagna la percezione che si ha del federalismo, sia a livello di opinione pubblica che di classe politica, è un po' confusa, e molti sono i pregiudizi che ancora rimangono. Il tema federale è stato ed è in larga misura un tema tabù, di cui si preferisce non parlare, e quando viene menzionato lo si fa sempre con estrema cautela e perfino pudore. La storia continua a condizionarci in tal senso, e dal fallimento della Prima Repubblica e del suo progetto federale, il federalismo rimane presente nella memoria storica del popolo spagnolo come sinonimo di disordine, anarchia, eccesso regionalista e di pericolo di disintegrazione dello Stato. Inoltre i nazionalismi periferici che, secondo logica, dovrebbero essere i suoi principali sostenitori, lo rifiutano per il timore, a quanto sembra, che il suo arrivo possa supporre l'omogeneità, l'eguaglianza e l'equiparazione delle CCAA.

In ogni caso, ci piaccia o no, la realtà della Spagna attuale (e non diciamo la realtà contestuale internazionale che ci circonda) ci costringe a pensare ed operare secondo la logica e il modello federale; una forma di organizzazione del potere politico che, come analizzato precedentemente, serve a garanzia e al tempo stesso da canale d'integrazione al pluralismo di alcuni popoli che difendono la loro identità, ma che contemporaneamente hanno bisogno di vivere insieme, e per una serie di ragioni. L'apertura formale e senza complessi verso la federazione si basa sulla necessità di articolare definitivamente la distribuzione del potere politico in Spagna dal punto di vista territoriale, ponendo così fine alla deriva del processo autonomico e a questa tendenza generalizzata a favore di uno sviluppo statuario

ad infinitum. Anche ammettendo che siamo di fronte ad un processo, una realtà dinamica che fluisce e cambia costantemente e che, di conseguenza, non bisogna parlare di una chiusura definitiva – nel senso di chiudere per sempre, che equivarrebbe ad una prostrazione e asfissia politica – si deve d'altra parte ammettere che lo Stato autonomico è giunto ad un livello di sviluppo (tradotto in competenze trasferite, autogoverno, auto-affermazione e consolidamento delle realtà autonome, nella politica, in ambito culturale, sociale, economico e in una proiezione esterna), da potere reclamare la fine della contestazione, dell'incertezza, dell'ambiguità e della provvisorietà. Com'è possibile che dopo 25 anni dobbiamo ancora sentire – negli ambienti politici e anche accademico-scientifici – che siamo il solo paese della nostra area che ancora non sa qual è esattamente, né quale sarà, la sua organizzazione territoriale in un prossimo futuro?

L'apertura al federalismo che viene proposta può aiutare a conseguire la normalità e con essa una sempre difficile ma desiderabile stabilizzazione dinamica del sistema, questo si tradurrebbe in collaborazione, solidarietà, corresponsabilità e rispetto delle regole del gioco. Inoltre, in una Spagna delle differenze, in cui le pressioni dell'asimmetria saranno sempre presenti, dove la forza espansiva dei nazionalismi è alta e dove il potenziale di secessione difficilmente sparirà del tutto, il federalismo, paradossalmente, renderà possibile (o, per lo meno, potrà facilitare) il superamento di forze e tendenze centrifughe/distruttive attraverso canali d'integrazione e cooperazione. Il federalismo è, in tal senso, un modello di governo plurale e multi-livello, che auspica e mette in pratica la soluzione di conflitti politici che originano da una realtà pluri-territoriale, multiculturale e pluri-nazionale, offrendo sempre differenti opzioni per l'organizzazione del potere e dell'autorità politica. Costituisce così "la miglior risposta e soluzione, la più costruttiva, la meno conflittuale, e spesso la più democratica, al problema di creare una coesistenza pacifica fra gruppi nazionali e una unità politica più ampia" (JUAN J. LINZ, 1999:14). Per sviluppare uno Stato composto, e il nostro lo è, occorre assolutamente una cul-

tura federale, l'unica in grado di modulare le culture nazionaliste da una parte e dall'altra, e renderle compatibili con un progetto globale, di insieme.

Detto questo, conviene ora chiedersi da dove passerà la federalizzazione dello Stato autonomico, da punto di vista principalmente istituzionale e di funzionamento per questo transito verso il federalismo. Quindi, e come conseguenza immediata, si dovrà intraprendere il miglioramento delle relazioni inter-governative, la riforma del Senato così come altre attuazioni che senza dubbio contribuiranno al miglioramento del nostro modello statale. Tutto questo, poi, in un contesto caratterizzato dalla piena validità della razionalità, dei principi e virtù proprie del federalismo: la solidarietà, la cooperazione, il rispetto dell'autonomia delle parti e il riconoscimento come fattori differenziali esistenti in Spagna. Quest'ultimo punto è forse una delle conseguenze più importanti e trascendenti del transito formale al federalismo. Da qui in avanti, sarà questo spirito e questa logica federale il riferimento che dovrà orientare il corretto funzionamento ed unione di tutte le parti in cui si articola la nostra complessa comunità politica; unione fra il tutto e le parti, fra lo Stato-nazione spagnolo e le sue Comunità Autonome, tanto nazionali che regionali.

Vale la pena analizzare separatamente ciascuno di questi elementi e componenti della realtà federale proposta.

3. *Un federalismo cooperativo e solidale*

Per definizione, e da quanto si evince dall'analisi appena effettuata, il federalismo è sempre, ed essenzialmente, cooperativo e solidale. D'altra parte, il nuovo federalismo pone una speciale enfasi sull'effettiva interdipendenza, interazione e divisione di funzioni fra i diversi livelli di governo, così come sull'influenza che ciascun livello o istanza di potere è in grado di esercitare su altre istanze. Inoltre, ed invece di porre l'accento sulle competenze esclusive di uno o di un altro livello di governo, ora l'attenzione si focalizza sulle competenze con-

divise e concorrenti, spingendo verso l'intervento e l'attuazione congiunta nelle stesse materie, dando luogo alla creazione di nuovi e diversi organi ed istanze di composizione mista, alla pratica abituale della collaborazione, all'istituzionalizzazione del dialogo e alla concertazione. Il paradigma di questo nuovo federalismo cooperativo richiederà, quindi, un miglioramento e rafforzamento delle relazioni intergovernative, il che dovrà tradursi nella riforma del Senato e nella creazione di nuove istanze e processi di comunicazione intergovernativi. Di questo ci occuperemo specificatamente nel paragrafo a seguire.

Il principio di "lealtà federale", implicito in tutto il federalismo cooperativo, è sinonimo di fedeltà e buona fede, e comporta la collaborazione e il rispetto fra lo Stato e le Comunità Autonome, così come il concorso e l'implicazione di queste ultime nell'organizzazione e nel funzionamento dell'insieme dello Stato. Questa lealtà deve sostanziarsi anche nella piena accettazione e non messa in discussione dell'esistenza dello Stato da parte delle Comunità. L'applicazione del principio di lealtà, così come della reciprocità su cui si basa, ricade in modo rilevante anche sull'esercizio delle competenze; relativamente a questo, e come esempio, né la facoltà costituzionale dello Stato di dettare norme base deve essere utilizzata in modo abusivo per ridurre l'ambito di competenza delle CCAA, né queste devono mai dimenticare che fanno parte di una realtà comune e superiore che è lo Stato. La lealtà federale obbliga anche lo Stato a rispettare la realtà autonoma sancita nell'ordinamento costituzionale e a collaborare con questa in tutti gli aspetti necessari, senza sospetto e sfiducia.

Oltre ad un federalismo cooperativo e leale, la Spagna ha bisogno anche di un federalismo inclusivo, di sostegno e aggregante, capace d'imprimere coesione all'insieme dello Stato, all'insieme della Spagna. In realtà, questo federalismo di sostegno e cooperativo non è altro se non una conseguenza naturale della propria essenza che emana dall'idea e dalla teoria federale, che nasce come soluzione per integrare, portare avanti un'azione comune e coordinata nell'insieme dello Stato, accettando una serie di compiti comuni come obbligatori per le parti,

accettando una forte impronta della legislazione comune, al fine di assicurare la necessaria armonizzazione e accettando anche la tendenza verso un'ampia ed intensa decentralizzazione dell'esecuzione a favore delle Comunità federate, per non alterare il principio di auto-governo territoriale.

Ma, perché la Spagna ha bisogno di questo federalismo cooperativo, inclusivo e solidale? Il processo autonomico ha prodotto due effetti che hanno finito per manifestarsi chiaramente contraddittori ed incompatibili. Uno è quello di aver costruito ed appoggiato la realtà autonómica, convertendo le CCAA in entità politiche territoriali dotate di ampio autogoverno, equiparandole alla posizione di cui godono gli Stati membri di una Federazione, o anche di più. L'altro effetto si produce come conseguenza perversa di quanto detto, e si riferisce alla progressiva disintegrazione, sparizione ed indebolimento dell'idea e della realtà stessa statale comune. Il processo di istituzionalizzazione delle CCAA, e il conseguente rafforzamento dei sentimenti ed interessi centrifughi attivati, ha ridotto e diluito questa realtà globale e comune chiamata Stato, Stato-Nazione spagnolo. Un risultato non voluto però, secondo me, un risultato annunciato ed inevitabile, e questo ha una spiegazione. La riaffermazione dei nazionalismi periferici e degli altri fattori identitari è una chiara ed inevitabile conseguenza dello stesso processo decentralizzatore iniziato nel 1978.

Questo conferma, almeno in parte, la teoria di E. Gellner (1998), secondo la quale occorre togliere qualunque avvicinamento al nazionalismo o regionalismo in termini di valori e scegliere invece una concezione in termini di spazio sociale; il che, a sua volta, implica che il senso di appartenenza politica risiede meno nell'adesione cosciente ad alcuni ideali relativamente espliciti, che nella comunicazione stabilita attraverso simboli e realtà condivise come la lingua, la cultura o le istituzioni rappresentative. Questa comunicazione permette uno scambio politico che, a sua volta, definisce e concede le condizioni di validità e possibilità alla collettività. Secondo questa prospettiva, l'interazione sociale precede all'identificazione con i simboli che incarnano la comunità politica, o detto più esplicitamente, è

il nazionalismo quello che fa le nazioni, è il regionalismo, ossia i processi regionalisti e di decentramento politico, quello che precede e costruisce la regione, e non il contrario.

È evidente che il funzionamento e consolidamento dello Stato autonomico hanno contribuito a rafforzare in alcuni casi e ad indebolire in altri, i processi di “costruzione nazionale” all’interno di molte CCAA, e non solo in quelle note come nazionalità storiche. Detto in altri termini, il funzionamento delle autonomie e il loro relativo successo ha costituito una magnifica struttura di opportunità politica che sta contribuendo al consolidamento istituzionale dell’autonomia, il che a sua volta è originato da una serie di impatti e conseguenze positive nel processo di costruzione di alcune identità nazionali ogni volta assunte in maggioranza dalle rispettive popolazioni. In definitiva, quanto maggiore è l’autonomia, quanto maggiori frutti e vantaggi vengono prodotti dal fatto decentralizzatore, quanta maggiore interazione sociale è prodotta dentro lo spazio autonomico, quanta esperienza in più di auto-governo territoriale si va accumulando, e quanto maggiore è la percezione che di questo ha il cittadino, tanto più si solleverà l’esigenza di approfondimento, estensione e massimizzazione del processo decentralizzatore, portandolo fino alle sue più estreme possibilità. A maggiore nazionalismo corrisponderà più nazione, a maggiore regionalismo più regione, a maggiore autonomia più Comunità Autonoma, più esigenza e domanda di auto-governo. Però questo necessita di una regolazione. Questa tendenza centrifuga e disaggregante deve essere compensata, equilibrata e fermata da elementi e fattori di unità, cooperativi e animatori dell’insieme.

Quindi, se al termine di un quarto di secolo si è riusciti a costruire e consolidare la realtà autonoma, le Comunità Autonome, sorte come conseguenza del patto costituzionale, e attraverso un incessante ed accelerato processo decentralizzatore e segregazionista, e seguendo una tendenza e un movimento chiaramente centrifugo, ora sembra arrivato il momento di ricollocare e riposizionare lo Stato, la realtà globale, l’insieme, recuperando elementi essenziali a questa realtà comune e che, dovuto al forte processo segregazionista, è possibile siano spariti o

diminuiti. In sintesi, una scommessa per recuperare l'identità, la coesione e la spina dorsale vera della Spagna, basata nella vicinanza fisica e nell'interdipendenza e compenetrazione dei suoi territori e popolazioni. Questa spina dorsale dovrà fare da perno e basarsi su realtà assai importanti per ciascuno dei cittadini del nostro paese, come la solidarietà, la giustizia, la parità di opportunità, la sicurezza, la libertà, l'istruzione, la cultura, la ricerca e lo sviluppo, le comunicazioni, le infrastrutture, la presenza attiva e rilevante sulla scena internazionale ed europea che ci consenta di partecipare al governo mondiale, ecc.

Il potenziamento delle CCAA non deve condurre ad una Spagna disaggregata né ad uno Stato debilitato e anoressico, incapace di gestire adeguatamente i grandi temi che toccano l'insieme della società spagnola (lotta contro il terrorismo, politiche del lavoro, difesa dell'ambiente, garanzia dei diritti fondamentali, eliminazione di qualunque tipo di esclusione e discriminazione, creazione di condizioni che rendano possibile la vera parità di opportunità, ecc.).

La Spagna esiste ed esiste come società, come nazione e come Stato; come realtà storica, come unità geografica e culturale; la Spagna esiste, e oggi più che mai, come una comunità democratica dotata di un sistema istituzionale che garantisce l'autogoverno dei suoi territori e il rispetto della diversità e della differenza. Sì, quindi, a questa Spagna comune e a questo Stato ampiamente decentralizzato, federale e pluralista, però, a volte, sufficientemente coeso, solidale, efficace e competitivo per assicurare il benessere dei suoi cittadini e anche per giocare questo ruolo di attore influente tanto nella scena europea che in quella internazionale.

Non si tratta, in nessun modo, di resuscitare la vecchia e pre-costituzionale struttura e funzionamento statale; non si tratta neppure di "riarmare lo Stato" per compensare questo processo di "de-spagnolizzazione" iniziato a partire dal 1978; né di compensare a costo delle CCAA le competenze cedute all'Unione europea. La sola cosa che si pretende è ridefinirlo, ristrutturarlo e ricollocarlo convenientemente in relazione alle esigenze derivate dal nuovo contesto nazionale ed internazionale, e poter

raggiungere così un definitivo o, almeno, duraturo consolidamento di uno Stato (decentralizzato, plurale, composto e federale) e di una Spagna costituzionale. Però dire Spagna costituzionale equivale a riconoscere che la Costituzione non riduce la Spagna ad un mero Stato, neppure concepisce la nazione spagnola su basi di uguaglianza con le altre nazionalità che la integrano. La Spagna è una nazione che include all'interno diverse nazionalità e regioni, alle quali viene riconosciuto il diritto all'autonomia, ma non il diritto alla sovranità o al potere costituente (che risiedono nel popolo spagnolo tutto), all'autodeterminazione, alla confederazione, ecc. La Costituzione introduce un concetto di Spagna aperta e plurale, sviluppando una molteplice e a volte compatibile lealtà nazionale o di appartenenza: alla rispettiva Comunità Autonoma e alla Spagna nel suo insieme, e senza escludere neppure l'Europa.

4. Un federalismo pluralista (asimmetrico?) e rispettoso dei fattori differenziali

Lo Stato autonomico possiede, a differenza della maggior parte delle federazioni, una caratteristica e una particolarità che lo identifica e distingue: quella dei fattori differenziali che corrispondono solo ad alcune Comunità, e che incidono in modo chiaro nell'insieme. Il riconoscimento, da parte del testo costituzionale, di una eterogeneità di partenza rispetto ai territori che possono esercitare l'autonomia, e che resta distribuita costituzionalmente nella denominazione che ricevono questi territori (regioni e nazionalità), il riconoscimento della giurisdizionalità e altri fattori differenziali, e il riconoscimento dell'esistenza di diverse vie e processi di accesso all'autonomia, che altro messaggio racchiude se non l'accettazione costituzionale della pluralità ed eterogeneità oggettiva, di fatto, che rende diversi i territori gli uni dagli altri?

In tal senso occorre riconoscere che la realtà spagnola è complessa, con molteplici asimmetrie, il che aggiunge un altro elemento di difficoltà. Così come accade in altri paesi come

Svizzera, Canada o Belgio, in Spagna esistono fattori differenziali quali la diversità linguistica (galiziano, catalano, basco), il diritto civile giurisdizionale o speciale (Galizia, Navarra, Paesi Baschi, Aragona, Catalogna, Baleari), i diritti storici dei territori giurisdizionali con speciale incidenza nel sistema di finanziamento (Concerto basco e Convenio navarro), e il regime economico/finanziario delle Canarie derivato dal fatto di essere isole e dalla lontananza geografica dalla penisola.

Queste realtà differenziali, riconosciute e accettate tanto nella Costituzione che negli Statuti di autonomia, attribuiscono trascendenza giuridica ai caratteri specifici di tali Comunità, il che suppone che alcune delle Comunità della Spagna vedano riconosciute alcune competenze speciali, specifiche ed uniche, che comportano una serie di conseguenze tanto interne (per i cittadini delle proprie Comunità differenziate) quanto esterne (per i cittadini delle restanti Comunità). Queste conseguenze, a volte, possono essere percepite come limitazioni o situazioni discriminatorie (l'utilizzo del galiziano per l'insegnamento, ad es., comporta la necessità di conoscere questo idioma, il che ovviamente limita le possibilità reali dei docenti di altre parti della Spagna, o della stessa Galizia se non conoscono questa lingua). Davanti a queste ed altre situazioni simili si dovrà assumere che questa è una conseguenza logica ed irrimediabile, del tipo di società e di Stato che abbiamo, e che a sua volta sono la condizione necessaria affinché i cittadini della Comunità con fattori differenziali possano esercitare e sfruttare i loro diritti. La differenza consente la diversità, il contrario di omogeneità ed uniformità; ora, il fatto differenziale non può mai essere invocato per giustificare la disuguaglianza, la non solidarietà o il privilegio fra le diverse CCAA.

Quindi, quello che noi proponiamo è che lo Stato autonomico e federale, caratterizzato inoltre dall'esistenza dei fattori differenziali, consigli, in buona logica, l'adozione di un federalismo plurale (M. CAMINAL, 2002) o asimmetrico. Detto in altre parole, tali differenze o asimmetrie *de facto*, che derivano dalla realtà pluriculturale e plurinazionale dello Stato spagnolo, devono arrivare a stabilire come soluzione politica adeguata, e

dentro la più pura logica federale, la asimmetria *de iure*, che implica lo stabilirsi di differenze giuridico-formali fra le unità di una federazione rispetto ai suoi poteri e obblighi, alla forma delle istituzioni centrali, o all'applicazione delle leggi o programmi federali (D. MILLER, 1997). L'asimmetria, e da una prospettiva soprattutto politologica, evidenzia la possibilità che un sistema e un'organizzazione federale possa, in effetti, essere più o meno "federale" in relazione ad alcune delle sue parti integranti, e sempre e quando queste si caratterizzino per avere alcuni fattori differenziali oggettivamente riconosciuti. Secondo Gumersindo Trujillo (1999:296), la prospettiva del federalismo asimmetrico può aiutare certamente a chiarire in termini costituzionali e politici la dimensione reale del differenzialismo, che spesso viene invocato dalle comunità governate dai partiti nazionalisti, contemporaneamente alla sua integrazione in un sistema statale comune: "Questa prospettiva federale-asimmetrica può essere di grande utilità per dare le fondamenta ad una teoria costituzionalmente adeguata alla nostra forma statale, che consente non solo di spiegare in termini di razionalità costituzionale le asimmetrie esistenti nello Stato spagnolo, bensì di includerle dal punto di vista istituzionale e delle competenze, orientando il necessario processo di riforma da intraprendere".

Il fatto di proporre, da un lato, un federalismo cooperativo, leale e di sostegno e dall'altro difendere, e come secondo asse dello Stato autonomico, un federalismo pluralista e asimmetrico per seguire i fattori differenziali, lungi dal risultare contraddittorio ed incompatibile, come pretendono alcuni, costituisce al contrario, un successo e una prova di saggezza e realismo politico. Ora, una volta affermato quanto sopra dobbiamo subito interrogarci su quest'altro tema: sono compatibili con il federalismo cooperativo, non tanto i fattori differenziali, quanto la volontà differenzialista dei nazionalismi periferici? Inoltre, ha limiti la rivendicazione nazionalista basata sui fattori differenziali? Probabilmente non considerando i fattori differenzialisti a sé stanti, bensì l'atteggiamento differenzialista ad oltranza, il che rende difficile trovare una soluzione a questo problema. Conviene separare, a tale proposito, i "fattori differenziali", intesi

come singolarità autonome istituzionalmente rilevanti e riconosciute nella Costituzione e gli Statuti, e che di conseguenza costituiscono un limite all'omogeneità, dalle "aspirazioni differenzialiste globali" basate su un differenzialismo integrale. In questo ultimo caso si tratta di pretese rivolte ad ottenere un'accentuazione del principio diversificatore a favore della Comunità Autonoma, anche a costo di aumentare i profili asimmetrici o di uscire dal quadro di Stato autonomico. Di fronte ai fattori differenziali intesi come specificità concrete di determinate Comunità, come ridotti esentati dalla dinamica omogeneizzante, si pone l'accento su una sorta di "fatto differenziale globale", che viene a coincidere con la propria Comunità Autonoma che lo rivendica (G. TRUJILLO, 1999). È il desiderare di essere diversi e più degli altri, a tutti i costi.

Questo differenzialismo integrale ha l'inconveniente, a sua volta, di attivare questa reazione negli altri territori, contrari, come già indicato in un altro paragrafo del presente lavoro, a qualunque aggravio comparativo, nell'essere Autonomie di seconda, esigendo equiparazione ed eguaglianza, anche a costo di sfruttare tutti quei prodotti differenzialisti richiesti dai nazionalismi periferici. È l'assurda e frenetica corsa di competitività fra le Comunità Autonome. Occorre evitare, quindi, che l'apertura dello Stato autonomico verso un modello di federalismo cooperativo ed integratore, pluralista e asimmetrico, non significhi rafforzare la tendenza verso l'eterogeneità senza fine, il differenzialismo essenzialista, il bilateralismo e le strategie competitive fra le CCAA per la ricerca di maggiori risorse istituzionali, politiche ed economiche; e ciò non supponga neppure estendere e generalizzare all'insieme delle Comunità Autonome un differenzialismo, e così successivamente *ad infinitum*, fino alla disintegrazione dello Stato, fino alla dissoluzione di questa comune sostanza nazionale di carattere storico, politico, culturale e giuridico chiamata Spagna, rendendo possibile l'apertura verso uno scenario confederale, tradendo così l'essenza di tutto il progetto federalista, vale a dire l'unità o unione, compatibile con la diversità. In questo stesso ordine di cose perché non chiederci che succederebbe se davanti all'ipotetico riconosci-

mento a favore di alcune CCAA del diritto all'autodeterminazione, alla co-sovranià, ecc., considerato tutto ciò come aggravio comparativo, si inducessero le altre Comunità o, anche determinati territori al loro interno, a reclamare per sé lo sfruttamento di questa stessa condizione.

5. *Le conseguenze della federalizzazione dello Stato autonomico: il miglioramento delle relazioni intergovernative e le riforme istituzionali*

Questa proposta di miglioramento e finalizzazione della nostra forma di Stato, consistente in una apertura definitiva, e senza nessun tipo di diffidenza o timore, ad un federalismo cooperativo, leale e solidale, da un lato, e ad un federalismo pluralista e rispettoso dei fattori differenziali, dall'altro, comporta necessariamente l'introduzione di alcune modifiche nell'attuale quadro normativo, e anche nella dinamica che ha caratterizzato fino ad oggi il funzionamento della nostra Comunità politica. In altre parole: dobbiamo ora chiederci per dove passa la federalizzazione dello Stato autonomico, ossia, cosa implicherà dal punto di vista principalmente istituzionale e di funzionamento questo passaggio al federalismo. Quindi, e come conseguenza immediata, si dovrà intraprendere il miglioramento delle relazioni inter-governative, la riforma del Senato, così come altre attuazioni che senza dubbio contribuiranno ad una migliore integrazione e funzionamento del nostro sistema politico. A questo, e coerentemente con il nucleo trattato nel presente lavoro, ci riferiremo nel prosieguo.

5.1. *Il miglioramento delle relazioni intergovernative*

È stato detto in precedenza che fra i mali dello Stato autonomico si colloca il quadro carente delle relazioni attualmente esistenti tanto fra le CCAA quanto fra queste e lo Stato.

In tutti gli Stati a struttura composta, e basati sull'idea federale, le relazioni e la cooperazione fra i diversi livelli di potere e

di governo sono vitali per il buon funzionamento del sistema e delle sue singole parti e costituiscono un fattore di efficacia globale, pertanto diventano necessari una serie di meccanismi e strutture organizzative in cui affrontare i problemi e trovare soluzioni. Al fine di garantire queste relazioni dirette, fluide e permanenti fra i diversi centri di potere, conosciute come relazioni intergovernative, che costituiscono uno dei segni d'identità del nuovo federalismo, sono necessarie queste sedi di incontro, cooperazione e dialogo. La necessità di articolare le Amministrazioni pubbliche in uno Stato composto passa necessariamente dall'intensificazione delle relazioni fra le stesse, tenendo sempre presente che "governare" significa convertire le risorse disponibili in risultati, attraverso programmi pubblici in cui convergono numerosi attori di differenti livelli. Oltre alla divisione di potere esistente dal punto di vista formale in uno Stato, gli attori si vedono costretti ad agire congiuntamente, in un contesto di interazione, perché il sistema funzioni.

In quale sede sono arrivati, fino ad oggi, i problemi relativi alle CCAA, o a queste e allo Stato congiuntamente? Dove vengono discusse e negoziate, ad esempio, le attuazioni delle politiche in materia di immigrazione, il percorso delle grandi vie di comunicazione (AVE, rete autostradale), il Piano Idrico Nazionale, le telecomunicazioni, la ricerca, la riforma universitaria, la protezione dell'ambiente, il finanziamento autonomico, la partecipazione alle istituzioni europee ecc.? Dove sono questi organi o istanze in cui o l'insieme delle CCAA, o queste e l'Amministrazione centrale, possono incontrarsi, dialogare e negoziare fino a trovare una soluzione o risposta a loro problemi e proposte? Né nella sede dell'Esecutivo, né al Congresso dei Deputati, in cui le CCAA come tali non hanno rappresentanza istituzionale, e neppure nel Senato, dato che questo ha competenze abbastanza limitate e manca allo stesso tempo di una rappresentanza genuinamente autonoma. In assenza di questi procedimenti e fori adeguati, si ricorre spesso ad altri strumenti che non sempre sono i più adeguati, come l'utilizzo dei mezzi di comunicazione per ventilare rivendicazioni o massimizzare le differenze fra alcune amministrazioni ed altre.

In Spagna esiste un'importante carenza strutturale al riguardo, che rende difficile il funzionamento della nostra forma di Stato. La Costituzione non ha previsto un sistema adeguato di articolazione fra le Amministrazioni pubbliche in generale; e per quanto riguarda le relazioni fra Stato e CCAA, e CCAA fra loro, la carenza è nota, mancando una sede d'incontro dove trattare e risolvere i problemi di gestione ordinaria delle politiche pubbliche in una dimensione multi-livello.

Fino ad oggi, si è cercato di risolvere questa mancanza con la creazione di diversi strumenti ed organi che, in ogni caso, non giungono a soddisfare le necessità reali esistenti. Fra questi occorre richiamare, in primo luogo, le Conferenze Settoriali, organi collegiali di composizione mista (Stato-CCAA), create dalla Legge del Processo Autonomico (10/1983), e considerate come fori d'incontro e discussione, basati sull'informazione reciproca e mutuo accordo, con attribuzioni settoriali di coordinamento. Ci sono poi le Conferenze Bilaterali, che sono in funzione dal 1987, e che costituiscono altri ambiti complementari di cooperazione, caratterizzati dalla flessibilità operativa e funzionale, e che hanno per oggetto la trattazione specifica di quelle questioni che riguardano le relazioni fra lo Stato e una determinata Comunità Autonoma. Un'altra formula molto utilizzata per dare concretezza alla cooperazione nel nostro Stato autonomico è quella delle Convenzioni di Collaborazione fra lo Stato e le CCAA, di lunga tradizione nelle Amministrazioni spagnole, che hanno la finalità di contribuire perché una o entrambe le parti possano disporre dei mezzi necessari per l'esercizio rispettivo delle competenze di cui sono titolari; il loro numero è aumentato notevolmente, dalle prime 14 del 1979 fino alle oltre 400 che si sono formalizzate negli ultimi anni. Altri meccanismi di cooperazione sono i consorzi (società di natura commerciale per la gestione delle convenzioni di collaborazione), l'incarico di gestione (quando un'Amministrazione realizza le sue funzioni utilizzando alcuni mezzi materiali o formali di un'altra), la delega di funzioni, ecc.

L'insieme di questi strumenti e organi di cooperazione hanno contribuito, certamente, a sviluppare le relazioni intergover-

native nel nostro Stato autonomico, ora hanno manifestato anche importanti disfunzioni e carenze, per quello che si prospetta la necessità di incorporare nuove formule ed istanze di cooperazione. Le Conferenze Settoriali esistenti, malgrado le ultime riforme portate a termine nel 1999, non riescono a consolidarsi e sono comunque carenti tanto dal punto di vista del loro ritmo che del funzionamento e della efficacia.

Non sembra nemmeno molto certa la via del bilateralismo come pratica abituale e ripetuta, ossia, il ricorso incessante all'incontro e negoziazione "a due" fra le autorità del Governo centrale e quelle delle CCAA una ad una. Tale pratica, assai estesa in Spagna, presenta seri inconvenienti, fra cui è bene ricordare quello di rendere difficile o impossibile un dialogo o un'azione collettiva da parte delle CCAA, forzando così una negoziazione non tanto fra istituzioni bensì fra partiti o anche fra affinità o fobie personali. Può essere che il bilateralismo offra benefici ad una singola Comunità in una determinata circostanza o congiuntura, però a lungo tempo pregiudicherà l'insieme delle CCAA e, quello che è ancora più grave, costituisce un attentato contro la realtà dello Stato autonomico in quanto sistema ed insieme. È rivelatore, in tal senso, che insieme alle Conferenze Settoriali siano in funzione dal 1987, e in numero sempre crescente ⁽²⁾, le Conferenze Bilaterali create per trattare specificatamente quelle questioni relative alle relazioni fra il Governo centrale e una determinata Comunità Autonoma. Così, quindi, se per un po' questa situazione era giustificabile per la mancanza di esperienza e per il periodo di rodaggio dello Stato autonomico, a partire da ora conviene che questo modello di relazione intergovernativa basato sulla negoziazione bilaterale vada correggendosi, posto che in realtà, in molti casi, rappresenta una via di rifiuto e discriminazione (E. AJA, 1999).

Perché non guardare, ad esempio, al processo in vigore in

(2) A fine del 2000 già si erano create 16 Commissioni Bilaterali con le CCAA, e due in più per Ceuta e Melilla, il che pone in rilievo la proliferazione di questo tipo di relazione bilaterale. Chiama l'attenzione anche in questo caso l'alta frequenza delle riunioni celebrate con alcune Comunità (Catalogna, Navarra, Canarie), con una periodicità che oscilla fra i quindici e giorni e i due mesi.

Germania o Svizzera, dove una volta identificato un problema, immediatamente si convocano i Länder o Cantoni perché adottino una posizione comune, dando comunicazione della stessa al Governo federale per essere discussa in tutte le parti. Perché non mettere in pratica, come negli altri Stati composti, le Conferenze Settoriali orizzontali, integrate solo dai rappresentanti delle entità federate, e dirette dalla Comunità federata più coinvolta e meglio situata nell'ambito o settore in questione: tali Conferenze possono essere perfettamente compatibili con le altre di natura verticale (Stato centrale più Comunità Autonome). Sotto questo aspetto, le convenzioni orizzontali fra le CCAA, così come si evince dal diritto comparato, potrebbero contribuire, oltre a portare a termine attuazioni super-autonomiche, ad evitare che inizino processi di ricentralizzazione. Però sarà necessario in tal caso introdurre qualche elemento di riforma, dato che la regolazione attuale degli stessi è limitata e, inoltre, il fatto che il suo controllo sia affidato alle Corti Generali pone in evidenza una chiara sfiducia verso questa pratica.

Perché non creare anche Commissioni bilaterali o multilaterali fra le CCAA, senza la presenza dello Stato, al fine di favorire e sviluppare la comunicazione e cooperazione orizzontale. Perché non creare, inoltre, la Conferenza Generale di Cooperazione Autonoma, che potrebbe incaricarsi di analizzare e sviluppare la cooperazione fra le CCAA, o interessarsi ai problemi comuni alle Conferenze Settoriali, ecc. E perché non creare, allo stesso tempo, seguendo l'esempio belga, un Comitato di Concertazione, ossia un'istanza che favorisca il consenso e l'accordo, integrata da rappresentanti dello Stato e delle CCAA, con l'obiettivo di cercare di risolvere al più alto livello i conflitti d'interesse e i problemi di coordinamento generale che pongono le rispettive politiche.

L'istituzionalizzazione alla fine dell'anno passato (2004) della Conferenza dei Presidenti autonomici, seguendo l'esempio di altri Stati composti tanto federali (Germania, Austria) quanto regionali (Italia), dove ha dimostrato di essere uno degli organi più importanti di coordinamento, così come un foro politico dove vengono trattati i principali temi comuni e dove inol-

tre si espongono e scambiano esperienze, può sicuramente aiutare a correggere questo *deficit* di comunicazione. Nel caso particolare della Spagna, in cui si stabilisce di fare, almeno, una riunione all'anno, e gli accordi raggiunti devono tradursi in orientamenti politici che obbligheranno il Governo a regolarli per legge se si raggiunge l'accordo, dovrà inoltre svolgere una funzione importante di arbitraggio e coesione del modello territoriale, principalmente in quei casi in cui le Conferenze Settoriali avessero difficoltà a raggiungere qualche tipo di accordo (modello di finanziamento, immigrazione, sistema di ricerca e sviluppo, partecipazione delle CCAA nella UE, riforma costituzionale e statale, ecc.).

Si può comprendere come mai nel 1978 si sia istituito un Senato vago, ibrido, poco definito ed ambiguo, e questo perché allora nessuno o quasi nessuno sapeva esattamente quale sarebbe stato il futuro sviluppo delle Comunità Autonome. Oggi, invece, e al termine di più 25 anni di cammino, le CCAA già costituiscono una realtà assolutamente definita e fondamentale all'interno dello Stato spagnolo, mancando tuttavia di un'istituzione propria di rappresentanza.

Di fronte a questa situazione è comprensibile la convergenza quasi generale rispetto alla necessità di riformare tale istituzione, convertendola definitivamente, e veramente, in Camera di rappresentanza territoriale, in Camera delle Comunità Autonome. L'attuale composizione e funzioni consentono un'utilità molto limitata, e la rendono quasi in un duplicato del Congresso dei Deputati, impedendole di essere istanza di rappresentanza e partecipazione delle CCAA. La riforma del regolamento della Camera effettuata nel 1994, che ha previsto la creazione di una Commissione Generale delle Comunità Autonome – una specie di Senato autonomico all'interno del Senato, dovuto alla sua ampia composizione e funzioni – non ha risolto il problema e le Comunità Autonome dimostrano assai poco interesse nell'approfitte di tutte le possibilità offerte dalla citata Commissione, forse per essere nata con il peso di un certo discredito da parte della propria Camera Alta.

La riforma regolamentare è stata insufficiente, e le parole fu-

tilità e spreco continuano ad essere utilizzate troppo frequentemente per fare riferimento a questa Camera legislativa. Questo rende necessaria un'altra riforma più ampia e di chiaro carattere federale. Perché? Perché è necessario dotare le Comunità Autonome di un foro e di un'istituzione propria di rappresentanza e partecipazione nello Stato autonomico, capace d'integrare le CCAA nello Stato, migliorando la loro partecipazione nelle questioni comuni, rafforzando le relazioni intergovernative, favorendo il dialogo e i contatti fra le stesse Comunità, al fine di affrontare i loro problemi comuni ed articolare la loro presenza e rappresentazione in altre importanti istituzioni dello Stato e della stessa Unione europea.

Come deve essere questa riforma perché sia in linea con i suoi obiettivi? Continuando con il mimetismo generalizzato dello Stato autonomico rispetto agli schemi federali comparati non ci si deve meravigliare che si sia proposta una riforma conforme al modello di questa seconda Camera territoriale degli Stati federali.

Il PSOE ha proposto alcuni anni fa la conversione del Senato, mediante la riforma della Costituzione e conforme al modello tedesco, in Camera o Consiglio delle Comunità Autonome, assicurando così la rappresentazione territoriale e garantendo la partecipazione delle CCAA su questioni tanto importanti quali il finanziamento, la politica fiscale, i grandi servizi pubblici dove abbiano competenza di esecuzione, ecc. Posteriormente, il Comitato federale ha approvato un documento in cui propone una piccola riforma del Titolo III della Costituzione al fine di migliorare il funzionamento della Camera Alta, però allontanandosi dalla proposta anteriore. Coerente a questa, il Senato continuerebbe ad essere una Camera parlamentare, rispettando i poteri e la supremazia del Congresso; con un sistema misto di elezione che combini l'elezione diretta con quella dei parlamenti autonomici, e incrementando considerevolmente il numero di senatori eletti per questi; distribuzione di seggi in funzione della popolazione delle CCAA, e non di altri criteri come, ad esempio, i fattori differenziali; ampliamento dei termini per la seconda lettura delle leggi approvate nel Congresso; inoltre del-

le iniziative legislative dei parlamenti autonomici nel Senato, invece del Congresso, ecc.

Eliseo Aja (1999), ispirandosi al modello tedesco, fa una proposta abbastanza precisa decantando una Camera relativamente ridotta (circa 75 membri, invece degli attuali 250), e integrata da Consiglieri autonomici, con un profilo tecnico e politico contemporaneamente. In tal modo non verrebbe riprodotto il sistema dei partiti, già presente nel Congresso dei Deputati, dovuto al fatto che i rappresentanti di ciascuna Comunità, che possono essere differenti in ciascuna sessione o dibattito parlamentare, voterebbero e agirebbero sempre nella stessa direzione, conformemente alle istruzioni ricevute dai rispettivi governi autonomici. Ciascuna Comunità, inoltre, avrebbe attribuiti un minimo di voti che andrebbero aumentando fino ad un tetto massimo e sempre in proporzione alla popolazione di ciascuna Comunità. Un Senato così sarebbe nelle condizioni di raggiungere gli obiettivi anteriormente segnalati, vale a dire, verrebbe promossa un'istanza di dialogo e di conciliazione fra le CCAA e si renderebbe possibile la partecipazione effettiva delle Comunità nell'approvazione delle leggi che riguarderebbero le loro competenze ed interessi, includendo la stessa legislazione di base, fonte di innumerevoli conflitti.

Qualunque fra queste proposte, o altre che si presentino, relative alla riforma del Senato si scontreranno inevitabilmente con una serie di ostacoli e difficoltà per nulla disdegnabili; difficoltà già sollevate a suo tempo dalla Commissione creata nel settembre del 1994 a tal fine, e che arrestò i suoi lavori alla fine del 1998. In primo luogo si propone il tema relativo al procedimento da utilizzare per portare a termine detta riforma, e che non può essere altro che il procedimento di revisione del testo costituzionale, cambiando alcune sue disposizioni come, ad esempio, il Titolo III, e più concretamente il contenuto dell'articolo 90, per terminare con questa posizione chiaramente subordinata del Senato, accordandogli un diritto di veto sulle leggi approvate dal Congresso quando relative alle CCAA. Detta riforma dovrebbe essere intrapresa con totale normalità, senza drammatizzazioni e paure, utilizzando per i casi ascritti il pro-

cedimento più semplice, come avremo occasione di analizzare più avanti.

Un'altra questione importante è quella della composizione del Senato, per il quale, e seguendo da vicino il modello federale comparato, si mischia o l'opzione dell'elezione diretta dei suoi membri per suffragio universale diretto o l'opzione tedesca in cui i membri sono rappresentanti dagli Esecutivi dei Länder. In Spagna il dibattito comprende diversi aspetti, come la dimensione della rappresentazione territoriale articolata per il Senato (solo le CCAA o includendo anche le province e, anche, i municipi); il modo della designazione (attraverso designazione diretta in circoscrizione autonoma o dai Governi o Parlamenti delle Comunità); la durata del mandato (si propone che la durata del mandato dei senatori coincida con quella delle proprie Camere autonome e anche la data delle elezioni dato che esiste correlazione in entrambe le rappresentanze); e, infine, il numero dei membri (si rifiuta un loro aumento, e in alcuni casi si prevede la presenza in Plenaria, con diritto ma senza voto, dei Presidenti delle CCAA).

Circa le funzioni attribuite al Senato, e seguendo lo schema federale, occorrerà attribuire pari competenza alla Camera bassa per quanto concerne la funzione legislativa, disponendo anche di una competenza rafforzata nei temi di chiara incidenza autonoma. Su questa linea, si propone di differenziare fra leggi semplici, che seguirebbero il procedimento parlamentare attuale, e leggi statali con incidenza autonoma, nelle quali il Senato agirebbe come la Camera di prima lettura. Sarebbero considerate come tali le leggi che originano nell'iniziativa legislativa esercitata dai parlamenti autonomi, le leggi di pianificazione economica e quelle con incidenza sull'equilibrio interterritoriale, le leggi basiche su determinate materie da sviluppare legislativamente da parte delle CCAA, le leggi quadro, le leggi di armonizzazione, le leggi organiche di trasferimenti o delega previste nell'art. 150 della Costituzione, le leggi organiche di approvazione o riforma degli Statuti di autonomia. Una commissione mista Senato-Congresso si incaricherebbe di determinare quando una legge incida o no sulle autonomie.

Però tutte queste proposte, così come la riforma nel suo insieme, dovrebbero far fronte ad un'altra difficoltà legata ai fattori differenziali invocati dalle Comunità storiche e riconosciuti, effettivamente, dalla Costituzione.

Per quanto riguarda il Senato la questione da risolvere è come incastrare e plasmare questi fattori differenziali nella composizione, competenze e funzionamento della Camera Alta. Alcune delle pretese di queste Comunità, esplicitate dai suoi rappresentanti nei diversi fori istituiti a tal fine, non sono facilmente assumibili dal resto delle Comunità, dato che propongono l'assunzione del multiculturalismo dello Stato e il suo conseguente riflesso nello stesso Senato, il che implicherebbe, ad es., il riconoscimento delle diverse modalità linguistiche nel lavoro quotidiano, una capacità di veto sospensivo su quelle decisioni che riguardano i fattori detti differenziali di rilievo costituzionale, lo stabilirsi di gruppi territoriali come asse del funzionamento della Camera ed infine il mantenimento del bilateralismo come attenzione ai fattori differenziali.

Questo tipo di domande da parte delle Comunità con fattori differenziali rende difficile la pretesa riforma del Senato, fra le altre ragioni dovuto al fatto di rendere impossibile questo impiego paritario delle distinte Comunità Autonome nell'organizzazione dello Stato globale all'insistere in questo bilateralismo, nel voto ponderato o nel diritto di veto sospensivo. È molto probabile che da queste pretese differenziali, poco conformi con la volontà d'integrazione e di partecipazione nella formazione della volontà generale dello Stato, si condizioni seriamente il funzionamento e la stessa esistenza della Camera. Però, nonostante questo, il problema deve essere affrontato, e nella maniera più rapida ed efficace possibile, posto che tocca sostanzialmente il funzionamento del nostro Stato plurale e composto, così come i suoi meccanismi di coordinamento e cooperazione.

5.2 La partecipazione delle Comunidades Autonomas nell'Unione europea

In relazione all'esigenza di partecipazione delle Comunità Autonome in materia comunitaria occorre affermare, in via generale, che poco a poco si sono venuti a creare una serie di dispositivi di carattere legislativo ed istituzionale capaci di articolare questa partecipazione. Tanto lo Stato come l'insieme delle CCAA hanno proceduto adattando le loro strutture organizzative alle esigenze derivate tanto dalla preparazione quanto dalla applicazione delle politiche europee.

Effettuando un breve riepilogo si osserva che il modello di partecipazione delle CCAA in materia comunitaria ha origine nel momento stesso dell'adesione, quando si apre nel 1984 un processo di discussione fra il Governo e le CCAA in base ad un progetto di Convenzione di collaborazione fra entrambe le istanze su temi legati alla Comunità Europea. Nel dicembre dell'anno seguente viene approvata la Convenzione, dove si riprende il compromesso dello Stato di trasmettere informazione comunitaria di interesse per le CCAA così come di cercare di incorporare i criteri di queste alla posizione spagnola, sempre se non incompatibili con gli interessi generali dello Stato. Non si notava tuttavia nessun meccanismo di articolazione della partecipazione delle CCAA negli assunti comunitari.

L'opposizione di certe CCAA al testo di questo progetto ha provocato l'elaborazione di un secondo progetto nell'aprile del 1986, che sebbene migliori il contenuto del precedente, non riesce a soddisfare le domande delle CCAA, principalmente di quelle governate da formazioni nazionaliste. Anche questo secondo progetto viene rifiutato, il che apre la strada ad una via più pragmatica il cui risultato più immediato è la creazione, alla fine del 1988, della Conferenza sui Temi Relativi alle Comunità Europee, e che funziona da allora regolarmente. Detta Conferenza si va consolidando poco a poco, dotandosi di regolamento e approvando successivi accordi interni per l'ampliamento delle

sue funzioni, istituzionalizzandosi nel 1992.

Il risultato delle elezioni generali del 1996, porta all'“Accordo di Stabilità e Governabilità” fra il PP e CIU in cui si include un paragrafo relativo alla partecipazione delle CCAA in materia comunitaria, con l'intenzione di migliorare i meccanismi esistenti fino a quel momento. Dopo vari mesi di negoziazioni, il citato accordo è stato attuato in vari punti, attraverso l'approvazione della legge 2/1997 che regola la Conferenza per Temi Relativi alle Comunità Europee (CARCE), ponendo così in rilievo la sua importanza istituzionale. La Conferenza è integrata dal ministro dell'Amministrazione Pubblica e dai consiglieri delle CCAA responsabili dei temi europei, e prevede un organo di supporto – la Commissione di Coordinatori – per preparare e seguire la realizzazione dei suoi accordi. Oltre alle sue funzioni per articolare la partecipazione autonoma (informazione, procedimenti per trasmettere i pareri delle CCAA allo Stato), ha poteri di impulso e di partecipazione alle diverse Conferenze Settoriali nelle politiche comunitarie che possano avere effetti sulle competenze autonome.

Un'altra conseguenza del patto di governabilità è stata la creazione nel settembre del 1996 del Consiglio per i Temi Autonomici che costituisce parte della Rappresentazione Permanente della Spagna davanti alla UE (REPER). La principale missione affidata al Consiglio è quella di mantenere informate le CCAA sui temi di loro competenza o interesse, o direttamente o attraverso rappresentanze e Uffici che le CCAA abbiano aperto a Bruxelles. Questo Consiglio autonomico nella REPER è nominato dal Governo della Nazione, e non dalle CCAA come queste vorrebbero, e può formare parte della delegazione dello Stato in tutte quelle riunioni in cui si discutono o negoziano temi che riguardano direttamente le competenze assunte dalle CCAA (Comitati e gruppi di lavoro della Commissione e del Consiglio, così come nello stesso Consiglio) ⁽³⁾. Nel settembre del

(3) Nel dicembre del 2004 viene approvato un nuovo “Accordo sul Consiglio per i Temi nella Rappresentazione Permanente della Spagna davanti all'Unione europea (REPER) e sulla partecipazione delle Comunità Autonome nei gruppi di lavoro del Consiglio della UE”, con il quale si cerca di garantire una maggiore implicazione e

1997 viene presa un'altra decisione anch'essa raccolta nel patto d'investitura menzionato, e che si riferisce alla partecipazione dei rappresentanti autonomici in 55 dei 450 Comitati o gruppi di lavoro della Commissione. Insieme al rappresentante autonomico – che manca di diritto e voto – deve ricorrere ai comitati un rappresentante dell'Amministrazione centrale nella delegazione spagnola.

Nel marzo del 1998 la Commissione Mista Congresso-Senato per i Temi dell'Unione europea ha accordato la partecipazione diretta delle CCAA nella delegazione spagnola davanti al Consiglio dei Ministri della UE, secondo il modello belga e tedesco. Dopo vari anni di tentativi falliti, dovuti principalmente all'opposizione del Governo di Aznar, nel dicembre del 2004, ed in seno alla CARCE, viene approvato un "Accordo sul sistema di rappresentazione autonoma nelle formazioni del Consiglio dell'Unione europea", in virtù del quale le CCAA riescono, alla fine, a vedere realizzata una delle loro rivendicazioni più frequenti e di alto valore simbolico: partecipare alle riunioni del Consiglio attraverso l'incorporazione di un rappresentante autonomico, con rango di membro di un Consiglio di Governo autonomico, alla delegazione spagnola e sua partecipazione nelle delibere, e sempre che si discutano questioni relative a competenze autonome sulle quali esista una posizione comune autonoma ⁽⁴⁾. L'importanza della presenza autonoma nel Consiglio risiede ovviamente sul fatto che si tratta della massima istituzione decisionale europea, e pertanto è la via principale per un'autentica partecipazione autonoma nell'ado-

presenza autonoma nelle istituzioni della UE. Fra le novità di questo accordo occorre menzionare che i membri del Consiglio, includendo il Consigliere Coordinatore e gli altri Consiglieri, saranno proposti dalle CCAA. Allo stesso tempo inoltre vengono specificati i Gruppi di Lavoro del Consiglio della UE in cui si farà effettiva la partecipazione autonoma, e che corrisponderanno in ogni caso con le seguenti formazioni del Consiglio: impiego, politica sociale, sanità e consumatori (incluso turismo); agricoltura e pesca; ambiente; istruzione, giovani e cultura.

(4) La rappresentazione autonoma diretta, basata su criteri di stabilità e di alternanza fra le diverse CCAA, e basata anche su principi di unità d'azione e rappresentazione dello Stato, e su principio di corresponsabilità, mutua fiducia e lealtà, sarà di applicazione inizialmente nelle formazioni del Consiglio dell'Unione citate nella nota precedente.

zione di decisioni comunitarie. Conviene tenere in considerazione che quando parliamo del Consiglio dei Ministri europeo, o dei Consigli dei Ministri, non ci stiamo riferendo ad un semplice organo esecutivo bensì ad un'istituzione con potere legislativo – sebbene condiviso attraverso il procedimento di co-decisione, con l'Eurocamera – dell'Unione, insieme ad altre competenze importanti.

Però la presenza e l'inserimento delle CCAA nel sistema dell'Unione europea non termina qui. La Spagna ha 21 membri nel Comitato delle Regioni, di cui 17 corrispondono alle CCAA e i quattro rimanenti alle Giunte. Un altro modo d'intervento importante delle CCAA nella politica comunitaria è quella della formazione di Uffici e delegazioni proprie a Bruxelles per facilitare contatti e informazione rispetto alla realtà comunitaria. Quasi tutte le CCAA dispongono attualmente, e in modo ufficiale, di una sorta di mini-ambasciata nella capitale comunitaria. Questo attivismo esterno ed europeo delle CCAA si completa con la partecipazione molto dinamica in molteplici associazioni regionali di ambito europeo che sono venute creandosi negli ultimi anni, quali l'Assemblea di Regioni d'Europa (ARE), la Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CRPM), l'Associazione delle Regioni Frontaliere Europee (ARFE) o il Consiglio dei Municipi e Regioni d'Europa (CCRE). Merita una menzione speciale, all'interno di questa para-diplomazia ed azione esterna della CCAA, la cooperazione transfrontaliera, raggiungendo alcune volte uno sviluppo spettacolare, come è il caso della Comunità di Lavoro dei Pirenei, che ha ricevuto copertura legale fra Francia e Spagna con la firma del Trattato di Bayona del 1995, o l'Euroregione integrata da Galizia e Nord del Portogallo i cui risultati sono certamente indiscutibili e molto incoraggianti. Come conseguenza di tutto ciò, poco a poco si vanno creando molteplici reti di collaborazione multilaterale circa una serie d'interessi condivisi negli ambiti culturali, commerciali, turistici, educativi, ambientali, ecc.

Però, nonostante queste riforme e queste evoluzioni, il modello attuale di partecipazione delle CCAA sui temi comunitari

non le soddisfa pienamente, e pertanto occorrerà continuare ad esplorare nuove vie e strumenti che consentano una maggiore presenza delle Comunità nella trama istituzionale dell'Unione.