

**LA LINKAGE ADAPTATION EN LA MULTI-LAYERED EUROPEAN CONSTITUTION: LAS  
DINÁMICAS ASIMÉTRICO-RELACIONALES DEL PLURALISMO TERRITORIAL ESPAÑOL EN  
PERSPECTIVA COMPARADA.  
¿HACIA UN REGIONALISMO DE INTEGRACIÓN?**

**Anna Margherita Russo\***

SOMMARIO: 1. La *linkage adaptation* nella ‘sinapsi costituzionale’ europea: una premessa analitica – 2. Una ‘istantanea’ dello Stato autonomico spagnolo: la *segunda descentralización* e il ‘cuento acabado’ (*prima facie*) dalla “*Sentencia de la perfecta libertad*” – 3. Il sistema relazionale autonomico tra normatività e procedimentalizzazione: “anomalia” e “asistematicità” del modello – 3.1. Le dimensioni della cooperazione: bilateralismo v. multilateralismo nell’asimmetrico sviluppo verticale-orizzontale. Considerazioni a margine del ‘modello catalano’ – 3.2. La cooperazione *extra-ordinem*: un breve accenno all’apertura europea – 4. Un caso ‘pedagogico’ (ma non troppo): relazionalità e asimmetria nel “neoregionalismo” italiano. “Molte «maschere» per il medesimo «volto»”? – 4.1. La complessa trama relazionale tra ‘vecchie’ e ‘nuove’ logiche di cooperazione: dalla ‘teoria’ alla ‘prassi’ – 4.1.1. Dalla relazionalità verticale e mista alla relazionalità orizzontale e autonomistica: verso la crisi del sistema conferenziale? – 4.2. Bilateralismo e asimmetrie devolutive: potenzialità e inattuazione nello “Stato regionale senz’anima” – 5. Prassi e informalità nel *trend* evolutivo delle relazioni intergovernative. Considerazioni di sintesi.

1. *La linkage adaptation nella ‘sinapsi costituzionale’ europea: una premessa analitica.*

I processi di globalizzazione e la crescente insofferenza per un “interventismo” dello Stato nella vita della società civile sarebbero alla base delle richieste “di più o meno intensa federalizzazione dei sistemi unitari e, nel seno di stati già federali”, dell’arresto “della precedente rincorsa alla centralizzazione [...] e di una inversione di rotta”<sup>1</sup>. Non si tratta di una diffusione a tutto campo della forma statale federale, ma, piuttosto, dello sviluppo di “modelli federali di governo” ovvero tali da coniugare, secondo forme estremamente differenziate, “un certo qual livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatuali e intermedi di governo”<sup>2</sup>. Siamo convinti, infatti, che “il federalismo non deve essere cercato in un particolare insieme di istituzioni, ma nella istituzionalizzazione di una particolare relazione fra governi”<sup>3</sup>.

---

\* Il lavoro proposto è frutto delle ricerche condotte presso l’Universitat Pompeu Fabra nell’ambito del progetto “*Spanish territorial pluralism and the ‘multi-layered’ European constitution: asymmetric-relational dynamics in a comparative perspective*”, finanziato dall’Institut d’Estudis Autònomic (IEA-Catalunya). Per gli utili confronti e gli stimoli analitici ringrazio i professori Alex Saiz Arnaiz (Universitat Pompeu Fabra), Josep M<sup>a</sup> Castellà (Universitat de Barcelona), Xavier Arbós Marín (Universitat de Barcelona), R. Bustos Gisbert (Universidad de Salamanca), Maribel Gonzalez Pascual (Universitat Pompeu Fabra).

<sup>1</sup> G. BOGNETTI, “Federalismo”, ad vocem, in Dig. IV ed., Aggiornamento, Torino, 1999, 280 ss.

<sup>2</sup> Cfr. B. CARAVITA, “Federalismo, Federalismi, Stato federale”, *federalismi.it*, 17 novembre 2005.

<sup>3</sup> Cfr. D. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987, 11.

Nell'ultimo decennio gli Stati federali e regionali europei sono interessati da mutamenti di tipo costituzionale che si inseriscono nel generale processo di 'manutenzione' costituzionale rispondente alla necessità di un adeguamento costante di parti dell'assetto costituzionale alle trasformazioni sociali ed all'interdipendenza sovra ed internazionale. In tale quadro rientrano la riforma costituzionale italiana del 2001 e l'intensa stagione di riforme statutarie in Spagna, che conduce ad un risultato simile segnando un 'nuovo capitolo' nel processo autonomico di distribuzione territoriale del potere politico<sup>4</sup>. Entrambe le riforme sono orientate ad una maggiore caratterizzazione federalistico-devolutiva<sup>5</sup> dei rispettivi ordinamenti in cui il tema della specialità e della "asimmetria devolutiva"<sup>6</sup> assume particolare rilievo. Tali dinamiche sono strettamente connesse alla necessità di individuare risposte adeguate alle esigenze di razionalizzazione presenti in tutti gli ordinamenti a base decentrata dove il tradizionale rapporto 'centro-periferia' deve misurarsi con il progressivo sviluppo di una molteplicità di centri, divenendo, quindi, necessario operare un ripensamento dell'equilibrio tra momento dell'unità e della differenziazione. Ciò comporta anche un'ulteriore riflessione sul sistema di relazioni tra i diversi soggetti della rete federativa dal momento che i mutamenti costituzionali si realizzano anche attraverso revisioni costituzionali informali, ovvero attraverso l'utilizzo di strumenti e procedure 'parallele' che pongono in primo piano il momento di 'contrattualità' tra le parti, elemento che assume particolare rilievo in sistemi caratterizzati da specialità territoriali che non sempre godono di uno *status* costituzionale proprio.

Se l'elemento relazionale svolge, infatti, un ruolo di primo piano rendendo necessario, da un lato, la codificazione di principi ad esso complementari – come il principio di lealtà federale – e, dall'altro, la creazione di meccanismi e strumenti in grado di assicurare l'elemento collaborativo, il principio di differenziazione ne integra il nuovo 'contenuto di senso'. In realtà, l'elemento asimmetrico non è una 'scoperta' dei nuovi processi di decentralizzazione ma, piuttosto, si tratta di una "diversa accentuazione, una ri-contestualizzazione e una nuova declinazione giuridica di un elemento per nulla originale e niente affatto eccezionale"<sup>7</sup>. Le recenti dinamiche federativo-devolutive pongono l'accento sul tratto differenziale che ne diviene 'ragion d'essere', ovvero 'paradigma' del processo generato da quella esigenza di *accommodating diversity*, particolarmente presente in Stati composti<sup>8</sup>. In tal senso,

---

<sup>4</sup> Cfr. J.L. CASCAJO CASTRO, *Sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía: anotaciones de un oyente*, in *Revista Jurídica de Castilla y León, especial "La Reforma de los Estatutos de Autonomía"*, 2003, 17 ss.

<sup>5</sup> In realtà la dinamica federalistico-devolutiva è caratterizzata da un'origine di diverso segno nei due ordinamenti richiamati. Se in Spagna si segue un percorso di tipo *bottom-up*, dal momento che la riforma dell'organizzazione territoriale dello Stato avviene ad opera dei rinnovati Statuti di autonomia – pur trattandosi di *Leyes orgánicas*, dunque, adottate dalle *Cortes Generales* a differenza del caso italiano (leggi regionali anche se 'rinforzate' e 'atipiche') –, in Italia il processo di federalizzazione segue una direzione *top-down* ovvero maggiormente rispondente al criterio classico di devoluzione poiché le principali innovazioni in ambito regionale si devono alla riforma costituzionale del 2001.

<sup>6</sup> Così F. PALERMO, "“Divided we stand”. L'asimmetria negli ordinamenti composti", in A. TORRE (ed.), *Processi di Devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 152.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, 153.

diviene un passo ‘obbligato’ analizzare l’intersezione tra piano asimmetrico e piano relazionale dal momento che il primo orienta e caratterizza il sistema di raccordo – verticale ed orizzontale, ‘interno’ ed ‘esterno’ – nella strutturazione della logica di fondo: multilateralismo vs. bilateralismo.

Le due coordinate – principio di relazione e asimmetria – non sono assunte, quindi, in termini dicotomici ma all’interno di una dialettica analitica, chiaramente influenzata dal ‘discorso europeo’, tale da cogliere le tendenze e gli orientamenti di processi dinamici tuttora *in itinere*.

La valorizzazione e il crescente protagonismo europeo delle Regioni, supportato da una progressiva strutturazione delle politiche territoriali europee, hanno determinato una forte spinta “al decentramento e alla distintività territoriale” e, di conseguenza, una trasformazione “del modello prevalente delle relazioni centro-periferia negli stati nazionali”<sup>9</sup>. L’intensificazione delle dinamiche di ‘regio-federalizzazione’ interna in parallelo al crescente processo di integrazione comunitaria<sup>10</sup> ci spinge a riflettere sulla portata delle implicazioni reciproche dei fenomeni richiamati. L’effetto endogeno più rilevante sul piano statale è la crescente ‘dissonanza’ tra il grado di implicazione degli interessi territoriali e la reale capacità di azione e partecipazione degli enti autonomici infrastatali. Tale distanza costituisce la principale linfa dei *constitutional changes* (formali ed informali) presenti nella maggior parte dei sistemi costituzionali federali o di ‘regionalismo avanzato’, sia con riferimento alla generale organizzazione territoriale dello Stato – attraverso formali revisioni costituzionali di ampio raggio (vedi l’Italia o la Germania) o cambiamenti *de facto* ad ‘effetti costituzionali’ (vedi la Spagna o, in parte, il Belgio) –, che al piano più specificamente regionale – mediante riforme statutarie (così ancora in Spagna e in Italia) –, entrambi attraversati dall’esigenza di modernizzazione dell’ordinamento costituzionale rispetto al progressivo sviluppo dell’ordinamento europeo. Non possiamo trascurare, infatti, l’“evoluzionismo jurídico”<sup>11</sup> che ha interessato e sta interessando i testi costituzionali (e non) nella maggior parte degli Stati europei. D’altra parte “l’evoluzione rappresenta una condizione di vitalità e di funzionamento dei sistemi costituzionali: le Costituzioni sono degli organismi vivi che crescono, si adattano, si modellano a seconda delle insorgenti circostanze, rinnovando il proprio legame con il popolo”<sup>12</sup>.

In un contesto caratterizzato da una “pluralità di spazi costituzionali”<sup>13</sup> anche i processi di riforma dell’ordinamento costituzionale assumono, di conseguenza, una

---

<sup>9</sup> Cfr. S. BARTOLINI, “Tra formazione e trascendenza dei confini. Integrazione europea e stato-nazione”, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2/2004, 185.

<sup>10</sup> La stretta connessione dei due processi di europeizzazione e regionalizzazione era già stato evidenziato da V. Onida più di vent’anni fa. Secondo l’A., infatti, “non solo le spinte alla regionalizzazione non sono, per lo più, in contraddizione con quella all’unità europea, ma al contrario esse appaiono istanze complementari e tali da sostenersi reciprocamente”. Cfr. V. ONIDA, “Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario”, in *Le Regioni*, n. 1, 1991, 7-8.

<sup>11</sup> Cfr. A. PORRAS NADALES, “Derecho Constitucional y evoluzionismo jurídico”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 87, 1995.

<sup>12</sup> Cfr. G. ROLLA, “Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli”, in *Le Regioni*, n. 5/2003, 703.

<sup>13</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, “La reforma constitucional en el contexto de la pluralidad de espacios constitucionales de dimensión europea”, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, numero commemorativo 1948-2008, 2008, 29 ss.

‘dimensione multilivello’, ovvero si inseriscono in un ‘intreccio’ di interdipendenze e reciproche influenze tra i diversi ordinamenti, tale da rendere necessaria l’adozione di una prospettiva che ha, come premessa metodologica, la constatazione che la “materia costituzionale” non è solo quella strettamente contenuta nel testo costituzionale, per cui la riforma costituzionale non è esclusivamente riferibile alla mera lettera della Costituzione; conseguenza, questa, del pluralismo ordinamentale al quale le Costituzioni, con differente intensità, si aprono nell’ambito di una “diversità di spazi costituzionali”<sup>14</sup>. L’intensificazione dei processi devolutivi orientati ad una scomposizione o, meglio, ‘complessificazione’ della sovranità verso l’alto e verso il basso costituiscono il *leitmotiv* delle trasformazioni delle strutture organizzative statali<sup>15</sup> modificandone l’orientamento tradizionale ed accentuandone i caratteri autonomistici come nel caso italiano, spagnolo e belga caratterizzati dalla progressiva valorizzazione delle autonomie territoriali secondo le linee di sviluppo proprie del cd. “federalismo disaggregativo”<sup>16</sup>. Si tratta di ordinamenti europei territorialmente composti con un *federalizing process*<sup>17</sup> di tipo devolutivo<sup>18</sup>, nei quali il pluralismo territoriale è il risultato di processi di decentramento politico ancora oggi ‘in azione’. L’impossibilità di definire, *tout court*, tali ordinamenti attraverso le categorie classiche elaborate dalla dottrina in merito alla forma territoriale dello Stato e consapevoli dell’esistenza di una “serie di varianti che, quasi in una sorta di osmosi dei criteri ordinatori da un modello ad un altro, non consentono, ormai di riferirsi a prototipi”<sup>19</sup>. Preferiamo utilizzare, talvolta, ‘ibridazioni’ terminologiche che, pur carenti del necessario rigore epistemologico, risultano maggiormente funzionali nel dar conto dello scarto ‘evoluzionistico’ tra modelli originari e nuovi processi di ‘decentralizzazione’<sup>20</sup>. In tal senso, facciamo

---

<sup>14</sup> *Idem*, 30.

<sup>15</sup> Su tale punto si veda, tra gli altri, G. DE VERGOTTINI, *Devoluzioni e transizioni costituzionali: annotazioni comparative*, in A. TORRE (ed.), *Processi di Devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal regno Unito all’Europa)*, Torino, 2007, 4 ss.

<sup>16</sup> Nella estesa letteratura sul tema dei processi federali disaggregativi o devolutivi, si veda, da ultimo, A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010.

<sup>17</sup> Per un esame di tale dottrina si vedano C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968 e ID., *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, 1968.

<sup>18</sup> Come ben rileva Biglino Campos, l’espressione “federalismo de devolución” non è propriamente esatta giacché tale qualificazione suppone il reintegro di un potere politico ad enti territoriali che ne avevano già goduto in passato, ma ciò non si verifica completamente nell’ordinamento spagnolo e in altri del contesto europeo rientranti in tale ‘tipologia’. Cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *Federalismo de integración e de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, 2007, 25. Evidenzia i caratteri ‘nuovi’ del cd. “federalismo per devoluzione”, F. PALERMO, ““Divided we stand...”, cit. Secondo l’A. tale tipo di federalismo sarebbe “fondato su paradigmi storico-culturali e costituzionali diversi, e finalizzato, generalmente, alla soluzione di problemi specifici di determinate aree del territorio” (152).

<sup>19</sup> Cfr. P. BILANCIA, “Stato federale, unitario, regionale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli”, in P. BILANCIA e F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, 10. Sul punto si vedano, inoltre, A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, II ed., Torino, 2005; A. LANG, C. SANNA, *Federalismo e regionalismo*, Bologna, 2004; G. DI GENIO, *Stato regionale versus Stato federale*, Milano, 2005; G. DE VERGOTTINI, voce “Stato federale”, in *Enc. Dir.*, Milano, 1990, vol. XLIII, 857 ss.; S. ORTINO, M. ŽAGAR, V. MASTNY (eds.), *The Changing Faces of Federalism. Institutional Reconfiguration of Europe from East to West*, Manchester, 2005.

<sup>20</sup> Cfr. G. ROLLA, “Il principio di autonomia delle comunità territoriali nei sistemi costituzionali multilivello: un approccio di diritto comparato”, in G. D’IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism*

riferimento a *regionalismi in transizione* o, con la medesima finalità, a “federalismi devolutivi” ed ancora a neologismi quale “federo-regionalismo”, che ci consentono di delineare una ‘piattaforma’ interpretativa delle trasformazioni dinamico-evolutive di ordinamenti costituzionali plurali ‘in transizione’. Se con riferimento al federalismo è ormai unanimemente riconosciuto che tale concetto non si riferisca ad una singola idea bensì ad un “network of interrelated ideas and concepts”<sup>21</sup>, ciò è applicabile anche al “regionalismo” che, pertanto, decliniamo al plurale. In effetti ciò che ci interessa sottolineare è il ‘comun denominatore’ alla base delle “transizioni ordinamentali” che si registrano in tali sistemi costituzionali: la necessità di creare “un sistema, una rete di autonomie territoriali, la quale dia vita ad una pluralità di ordinamenti giuridici autonomi, ma tra di loro coordinati e comunicanti; policentrici ma integrati, che interagiscono reciprocamente al fine di assumere decisioni vincolanti per l’intero sistema”<sup>22</sup>. Il punto di partenza è costituito, infatti, dalla duplice – paradossale – tensione cui tali ordinamenti sono sottoposti: processi di tipo aggregativo-sovrnazionali (integrazione europea) e di tipo devolutivo-infranzionale (decentralizzazione interna), che convergono nella emersione e nuova declinazione dei principi di autonomia e di pluralismo territoriale, elementi pienamente ascrivibili al “patrimonio costituzionale comune”<sup>23</sup>.

Attraversando il rischio di un ‘orientamento entropico’<sup>24</sup>, i nuovi processi devolutivi sembrano diretti a sviluppare e consolidare la configurazione “complessa” degli ordinamenti costituzionali in cui agiscono, al fine di strutturare una “relazione attiva tra entità diverse”<sup>25</sup>, ovvero la coesistenza di due esigenze paradossalmente complementari: unità ed autonomia che in ‘tempi moderni’ divengono relazionalità (tra i diversi soggetti del pluralismo costituzionale) e asimmetria (devolutiva)<sup>26</sup>. Il vero problema è il

---

tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati: “nuove” frontiere per “nuovi” diritti, Milano, 2011.

<sup>21</sup> Così R. DAVIS, *The Federal Principle: a journey through time in quest of a meaning*, Berkeley, 1978, 5. In tal senso anche T. GROPPI, *Il federalismo*, Roma-Bari, 2004, 5 ss. e S. VENTURA, *Il federalismo*, Bologna, 2002. In maniera critica, A. REPOSO, *Tecniche costituzionali del federalismo: modelli recenti*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 131, 2001, 21 ss., sottolinea che la “babele semantica” del *nomen* con cui gli Stati vanno definendosi “rischiano di far assomigliare il lavoro del giurista sempre più a quello «dell’entomologo»”.

<sup>22</sup> Cfr. G. ROLLA, *L’autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008.

<sup>23</sup> Espressione utilizzata da A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.

Come rileva G. D’IGNAZIO, “Asimmetrie regionali in Italia tra revisione costituzionale e ‘decostituzionalizzazione””, in S. GAMBINO e G. D’IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 2007, i principi in oggetto, “generalmente considerati come dipendenti da scelte sovrane dei singoli Stati”, rappresentano, invece, “principi non soltanto di valenza interna ma anche comunitaria e costituiscono elementi fondamentali della tradizione costituzionale comune degli Stati comunitari” (581).

<sup>24</sup> Sul “processo de entropía o de desorganización creciente del Estado” si vedano le interessanti riflessioni di M. GARCIA PELAYO, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid, 1977, 158.

<sup>25</sup> Si utilizza il concetto di “complessità” nell’accezione proposta da G. MARTINICO, *L’integrazione silente*, Napoli, 2008, 24, secondo cui “la complessità può essere definita come *relazione attiva fra entità diverse*, intendendo per diverso l’esatto opposto di *identico*”.

<sup>26</sup> Si v., rispettivamente, con riferimento alla “dimensione relazionale” dei regionalismi G. ROLLA, *L’autonomia delle comunità territoriali*, cit. e ID., *Il principio di autonomia...*, cit., mentre sul concetto di “asimmetria devolutiva” si vedano F. PALERMO, “Divided we stand”, cit. e F. PALERMO, C. ZWILLING, K.

raggiungimento di “sintesi equilibrate, ragionevoli, tra gli interessi in campo, che si dimostrino cioè, nella identica misura ed in modo complessivamente appagante, idonee a servire sia l’unità che la diversificazione”<sup>27</sup>.

In effetti, ciò che emerge dai “nuovi processi di costituzionalizzazione”<sup>28</sup> – in atto sul piano europeo che su quello statale-autonomistico – è il progressivo passaggio dal “paradigma ‘classico’ dell’“unità nella diversità”” al “paradigma ‘postmoderno’ della “diversità nell’unità”<sup>29</sup> poiché ciò che in realtà muove tali processi è “l’esigenza di incontro tra le diversità, piuttosto che l’esigenza di assimilazione in nome di valori uguali”<sup>30</sup>. La configurazione di un ordinamento plurale ‘interattivo’ è accompagnata da due inevitabili corollari: la ‘giurisdizionalizzazione’ e la ‘procedimentalizzazione’ del diritto costituzionale. La mobilità dei contenuti costituzionali, che segna i percorsi di costituzionalizzazione, tende ad assegnare un ruolo sempre più attivo alle Corti nazionali in un contesto di accentuato ricorso alla *litigation* in materia costituzionale<sup>31</sup>.

Nei sistemi di federalismo devolutivo si realizza il paradosso tipico dei nuovi processi di decentralizzazione; le riforme sono orientate a rafforzare la dimensione regionale, soprattutto negli spazi di indeterminazione esistenti nella distribuzione territoriale dei poteri tra lo Stato e gli enti territoriali, per garantire la posizione delle Regioni non solo di fronte allo Stato ma anche dinanzi allo stesso giudice costituzionale. Tuttavia, ciò che accade è il contrario, ovvero un intervento del giudice costituzionale sempre più incisivo nella configurazione territoriale del pluralismo<sup>32</sup>.

Se dal *sistema orologio* – caratterizzato da un “equilibrio statico, giacché è soltanto quello predeterminato normativamente” – siamo passati al *sistema bilancia* – dotato, invece, di un “equilibrio dinamico” poiché “non ha un unico punto, ma molteplici punti

---

KÖSSLER (eds.), *Asymmetries in Constitutional Law: Recent Developments in Federal and Regional System*, Bolzano, 2009.

<sup>27</sup> Così A. RUGGERI, “Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d’Europa”, su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 22.

<sup>28</sup> Riprendiamo questa espressione da M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002, 77 ss., facendovi rientrare sia il processo di integrazione europea che quelli di ‘transizione federo-regionale’ in fieri negli ordinamenti europei, poiché trattasi di processi caratterizzati da apertura, dinamicità, incompiutezza e fluidità. Alla base vi sarebbe, secondo l’A., una nuova forma di flessibilità costituzionale che si “realizza anche attraverso percorsi modificativi non ufficiali e non espliciti” (103).

<sup>29</sup> Come efficacemente rileva A. CANTARO, “Le “filosofie” dell’integrazione sovranazionale”, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell’Unione*, Torino, 2010, 17, “se nel primo “l’equilibrio tra “unità” e “diversità” si svolge nella prospettiva di un ordinamento pensato geneticamente e strutturalmente come omogeneo”, nel “paradigma ‘postmoderno’ il pendolo tra unità e diversità si sposta a vantaggio delle diversità. L’ordinamento è pensato come geneticamente e strutturalmente plurale, differenziato, asimmetrico”.

<sup>30</sup> Così M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente*, cit., 108.

<sup>31</sup> *Ibidem*. Come rileva anche L. PEGORARO, *Premessa*, in E. D’ORLANDO, *La funzione arbitrale della Corte costituzionale tra Stato centrale e governi periferici*, Bologna, 2006, “la tradizionale funzione arbitrale delle Corti si arricchisce oggi di nuovi profili, connessi alle moderne realtà del costituzionalismo multilivello” (*ivi*, 2).

<sup>32</sup> Così P. BIGLINO CAMPOS, *Federalismo de integración...*, cit.

di equilibrio, tanti quanti ne sono dati dal libero gioco dei poteri”<sup>33</sup> – ciò significa che il giudice costituzionale si conferma “único “árbitro del pluralismo”<sup>34</sup>?

La pluralità dei livelli governativi comporta la presenza di una irriducibile, probabilmente consustanziale, dimensione conflittuale all’interno dell’ordinamento che, tuttavia, non può essere regolata solo attraverso la previsione di organi giurisdizionali dotati della specifica funzione di ricomposizione dei conflitti. Al di là del peso ‘inflazionistico’ che grava sul circuito della giustizia costituzionale e il conseguenziale stato di costante *impasse*, la problematica non può essere affrontata limitatamente al suo aspetto ‘*ex post*’, richiedendo, invece, maggiori riflessioni sulla dimensione ‘*ex ante*’.

L’esigenza di una *linkage adaptation* degli ordinamenti, verso cui, peraltro, sembra spingere lo stesso processo di integrazione europea nella predisposizione di sedi o meccanismi di partecipazione multilaterale degli enti infrastatali, insieme all’emersione della ‘nuova’ – ma non troppo!<sup>35</sup> – caratterizzazione asimmetrica dei processi devolutivi, danno contenuto della ‘forma complessa’ che gli ordinamenti decentrati vanno assumendo. Da un lato, emerge, infatti, la necessità di strutturare la dimensione relazionale poiché trattasi di “ordinamenti unitari composti”<sup>36</sup> dove una pluralità di soggetti interagisce all’interno di una unitaria – ma ‘aperta’ – cornice costituzionale. Dall’altro, si rende evidente come in ordinamenti a tendenza devolutiva (quali Spagna, Belgio e Italia) l’asimmetria non sia più (o non sia solo) declinabile in termini ‘derogatori’ o ‘eccezionali’ ma diventi, invece, un “valore costituzionale imprescindibile”<sup>37</sup> manifesto – se pensiamo alla *asimmetria top-down*, “costituzionalmente imposta anche se politicamente negoziata”<sup>38</sup> – o *decostituzionalizzato* – laddove la Carta fondamentale si limita a delinearne il quadro procedimentale<sup>39</sup> –.

La *linkage adaptation* degli ordinamenti è altrimenti analizzabile come una delle risposte alla funzione di “sinapsi costituzionale”<sup>40</sup> dell’integrazione europea, in grado di realizzare un processo costante di influenza e attrazione attraverso una molteplicità di

---

<sup>33</sup> Così P. PINNA, *La costituzione e la giustizia costituzionale*, Torino, 1999, 41 ss., che riprende la metafora dell’“orologio” e della “bilancia” da O. MAYR, *La bilancia e l’orologio. Libertà e autorità nel pensiero politico dell’Europa moderna*, Bologna, 1988.

<sup>34</sup> Così P. BIGLINO CAMPOS, *Federalismo de integración...*, 179.

<sup>35</sup> F. PALERMO, “*Divided we stand*”..., cit., parla, infatti, di una “riscoperta dei tratti asimmetrici” caratterizzanti, secondo diverse modalità – come, d’altra parte, è emerso nel corso delle nostre riflessioni comparate – tutti gli ordinamenti unitari composti (17).

<sup>36</sup> Così F. PALERMO, *op. ult. cit.*, 15, di cui condividiamo l’impostazione di fondo: “la terminologia è dovuta alla precisa scelta di non distinguere qualitativamente tra ordinamenti federali e regionali”.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*. Rientra in questa ‘categoria’ la specialità delle cinque Regioni italiane (art. 116, 1 c. Cost. it.) costituzionalmente prevista.

<sup>39</sup> Si tratta di una asimmetria *de jure* che trova la sua fonte specifica in Costituzione ma il cui sviluppo è rimesso ad una fonte di rango inferiore. In tale ipotesi rientra, certamente, la “specialità diffusa” o “ordinaria” prevista dall’art. 116, 3 c. Cost. it. nonché, in misura maggiore, il principio dispositivo previsto dalla Costituzione spagnola con la conseguente configurazione di diverse procedure per l’accesso all’autonomia.

<sup>40</sup> Espressione utilizzata da F. PALERMO, *La forma di Stato dell’Unione Europea*, cit., 208 ss., per spiegare, metaforicamente, la funzione di integrazione dell’ordinamento europeo. Come la ‘sinapsi’ consente alle cellule nervose di comunicare con le altre, l’integrazione europea – secondo l’A. – accelera le ‘particelle’ della circolarità dei valori permettendo un dialogo costante e ‘quotidiano’ tra i differenti ordinamenti comunitario e statali e all’interno degli stessi.

‘stimoli’ che – sebbene non diano vita ad un sistema ‘compatto’ e sovraordinato di regole e norme giuridiche nelle forme classiche delle prescrizioni costituzionali – impongono una serie di ‘adeguamenti’ dotati di una vincolatività ‘virtuale’ ma operativamente rilevante.

2. *Una ‘istantanea’ dello Stato autonomico spagnolo: la segunda descentralización e il ‘cuento acabado’ (prima facie) dalla “Sentencia de la perfecta libertad”*<sup>41</sup>

Il ‘modello’ territoriale delineato nella Costituzione del 1978 “no es un sistema de foto fija, ni siquiera en la plenitud del desarrollo estatutario de todas las Comunidades”<sup>42</sup>. Quello che oggi è messo sul ‘banco degli imputati’ è proprio la c.d. “cláusula del Estado autonómico”<sup>43</sup> caratterizzata da un grado di apertura e flessibilità che, se da un lato, ha consentito di dare una prima risposta alla *vexata* “questione territoriale”<sup>44</sup>, dall’altro, proprio in virtù della ‘indefinibilità’ del modello, ha permesso flessioni tanto a favore del livello regionale che statale, sotto l’influenza del gran lavoro di ricostruzione svolto dal *Tribunal Constitucional*<sup>45</sup>. In tal senso, possiamo considerare la Costituzione spagnola come “una Constitución accidental, en el sentido de que es el resultado final de un proceso no programado ab inicio en el que han intervenido muchas y diversas manos”<sup>46</sup>.

Lo Stato delle autonomie sta attraversando un momento cruciale. Se il suo principale obiettivo era quello di “crear por primera vez en nuestra historia reciente una organización estatal conforme con la existencia de distintas naciones o nacionalidades que han mostrado reiteradamente su voluntad de autogobierno”<sup>47</sup> il modello iniziale, oggi, viene messo in discussione non solo dalle forze politiche nazionaliste delle c.d.

---

<sup>41</sup> Espressione ripresa da R. TUR AUSINA, E. ÁLVAREZ CONDE, *Las consecuencias jurídicas de las Sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, La Sentencia de la perfecta libertad*, Pamplona, 2010.

<sup>42</sup> Cfr. J.J. SEVILLA SEGURA, J.M. VIDAL BELTRÁN, C. ELÍAS MÉNDEZ, *Vertebrando España. El Estado Autonómico*, Madrid, 2009, 211.

<sup>43</sup> Si v., tra gli altri, J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1998.

<sup>44</sup> Sulla tematica relativa alla c.d. “cuestión territorial” si v., tra gli altri, J. J. LINZ, “Crisis de un Estado Unitario: Nacionalismos Periféricos y Regionalismo”, in AA.VV., *La España de las Autonomías. Pasado, presente e futuro*, vol. II, Madrid, 1981, 651-752; I. OLÁBARRI GORTÁZAR, “La cuestión regional en España, 1808-1939”, in AA.VV., *La España de las Autonomías...*, cit., Vol. I, 111-1999.

<sup>45</sup> Il TC ha svolto un ruolo essenziale nel consolidamento dello Stato autonomico – la dottrina ha coniato, infatti, la formula di “Estado jurisprudencial de las autonomías” – configurandosi come “instancia neutral aceptada por las partes” in grado di ‘sedare’ la conflittualità territoriale presente nella prima fase di decentramento dello Stato autonomico. Così R. BLANCO VALDÉS, “Veinte años de justicia constitucional”, in *Claves de Razón Práctica*, n. 98, 1999, 27. Su tale tema si v., inoltre, P. CRUZ VILLALÓN, “La construcción jurisprudencial del Estado de las autonomías”, in ID., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 2006, 485 ss; J.J. SOLAZÁBAL, *Autonomías, Federalismo y Tribunal Constitucional*, in *Claves para la razón práctica*, n. 17, 1991; J. LOZANO MIRALLES, “Il ruolo del Tribunale costituzionale spagnolo nella costruzione dello Stato autonomico”, in S. GAMBINO e C. AMIRANTE (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Padova, 2000, 169 ss.

<sup>46</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución accidental*, in F. PAU I VALL, *El futuro del Estado Autonómico*, Pamplona, 2001, 25-31.

<sup>47</sup> Cfr. C. VIVER I PI SUNYER, *Las autonomías políticas*, Madrid, 1994, 9.



*Comunidades históricas* – Paesi Baschi, Catalogna, Galizia –, ma, anche, da tutte le componenti dello Stato affetto da una “altísima fiebre reformista”, a tal punto che “parece como si estuviéramos en el punto de partida, territorialmente hablando”<sup>48</sup>. Ancora oggi, infatti, a distanza di più di trent’anni dall’approvazione della Costituzione, la *cuestión constitucional clave*<sup>49</sup> è rappresentata dall’organizzazione territoriale dello Stato e dall’originale risultato derivante da quel consenso – esistente nella fondamentale fase di transizione politico-costituente – da più parti definito, in termini schmittiani, come “*compromiso constitucional apócrifo*”<sup>50</sup>. *Ab origine* il “*patto sul modello*” si era trasformato in un “*patto sul processo*” rimettendo al testo costituzionale solo le “*decisioni politiche fondamentali in materia di struttura dello Stato*”<sup>51</sup>. In effetti, la prima ‘lezione’, da *jurista persa*, che si apprende leggendo il testo della Costituzione è di trovarsi dinanzi ad uno Stato unitario che la stessa prevede ma assoggetta ad una specifica riserva rappresentata dal “diritto all’autonomia” (art. 2 CE); una sorta di ‘delega in bianco’ – pur sempre nel quadro sistemico costituzionale – che il costituente lascia alla volontà di autogoverno dei singoli territori. L’utilizzo di tale diritto determina “un proceso de transformación del Estado que se sabe perfectamente dónde comienza pero que, al menos nuestro hombre [il giurista persiano], no sabría decir dónde termina”<sup>52</sup>. La necessità di trovare un nuovo punto di equilibrio organizzativo nella struttura territoriale dello Stato si sviluppa entro due tendenze antagoniste, ovvero “*tendencias integradoras*” – quelle che diedero il primo impulso alla introduzione e consolidamento del modello autonomico – e le “*inclinaciones disgregadoras*”<sup>53</sup> – favorite dalla presenza di partiti regionali connotati in senso nazionalistico (se non

---

<sup>48</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La reforma del Estado de las Autonomías*, in REAF, n. 2, 2006, 78.

<sup>49</sup> Cfr., E. FOSSAS ESPALDER, “Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría”, in A. MASTROMARINO e J.M<sup>a</sup>. CASTELLÀ ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 111 ss. (corsivi nostri).

<sup>50</sup> C. Schmitt riferendosi alla Costituzione di Weimar del 1919 parlava di “compromessi apocrici” che consistevano nell’allontanare e prorogare la decisione, lasciar aperto un ventaglio ampio e variegato di possibilità, ovvero “en encontrar una formula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibológica la cuestión litigiosa misma”. Cfr. C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, 54. Utilizza tale espressione con riferimento al caso spagnolo C. AGUADO RENEDO, “El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 98, 1997 e R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, 2005 e ID., “La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile”, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e Statuti*, Milano, 2008, 103 ss. Come efficacemente sottolineato da quest’ultimo, “il patto territoriale del 1978 (...) non ha riguardato decisioni effettive realizzate mediante trattative” poiché nelle *Cortes constituyentes* “l’accordo su quello che non avrebbe dovuto essere (o meglio, su quello che non doveva continuare ad essere) la Spagna dopo l’approvazione della Costituzione era certamente più ampio rispetto all’intesa relativa alle concrete modalità di conformazione territoriale del nuovo Stato democratico”.

<sup>51</sup> Cfr. R. BLANCO VALDÉS, *La seconda decentralizzazione spagnola...*, cit. Come indicato dall’A. si tratta del riconoscimento, nel testo costituzionale, del principio di unità, autonomia e solidarietà di cui all’art. 2 CE e della fissazione dei procedimenti – ordinario rapido e speciale – per la formazione delle Comunità autonome.

<sup>52</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La estructura del Estado...*, cit., 377.

<sup>53</sup> Cfr. A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, “Regionalización y conformación del Estado autonómico”, in *Asamblea. revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 8/2003, 22.

indipendentista) e da una lettura nazionalista dei c.d. “*hechos diferenciales*”<sup>54</sup>-. Come ben sottolinea Arévalo Gutiérrez, “la adecuada conciliación entre las fuerzas centrípeta y centrífuga en el marco de la unidad estatal ha determinado que, paulatinamente, se haya ido abriendo paso a la idea de la necesidad de articular un modelo híbrido en el que han de reconocerse nuevos espacios tanto a los elementos «federales» como a los aspectos «supranacionales», configurando una nueva estructura organizativa basada en una diversidad de círculos concéntricos”<sup>55</sup>. Oggi, ci troviamo davanti ad una ulteriore tappa di sviluppo del processo autonomico – un “segundo proceso autonómico”<sup>56</sup> o “segunda descentralización”<sup>57</sup> – la cui direzione, in realtà, ha subito modifiche e aggiustamenti ancora una volta per mano del TC. Il ‘necessario’ aggiornamento<sup>58</sup> delle norme statutarie ha posto al centro del dibattito politico e dottrinario il ruolo e il ‘peso’ delle CCAA e dei rispettivi Statuti di autonomia all’interno di un pluralismo costituzionale non più declinabile sono in termini ‘statali’. Se la nuova stagione di riforme statutarie – il cui manifesto è già rintracciabile nella “Dichiarazione di Barcellona” del 1998<sup>59</sup> – apertasi con il cd. *Plan Ibarretxe*<sup>60</sup>, prima, e il progetto di

---

<sup>54</sup> Sui cd. “*hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos*”, si v., J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Hechos diferenciales y Estado autonómico*, Madrid, 1998, 41-43.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La reforma del Estado...*, cit., 78.

<sup>57</sup> In tal senso R. BLANCO VALDÉS, *La segunda descentralización spagnola...*, cit. Si v., inoltre, sul tema F. GARCÍA RUBIO, *La segunda descentralización: bases para pactos locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003.

<sup>58</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, “La riforma dello Statuto di autonomia dell’Andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali di ambito europeo”, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e Statuti*, cit., 140 ss.

<sup>59</sup> La cd. *Declaración de Barcelona*, sottoscritta dalle forze nazionaliste basca (PNV), catalana (CiU) e galiziana (BNG), è un congiunto di documenti sottoscritti nel 1998 – la “*Declaración de Barcelona*” firmata il 16 luglio 1998, l’“*Acuerdo de Gasteiz*” firmato il 16 settembre 1998 e l’“*Acuerdo de Santiago de Compostela*” firmato il 31 ottobre del 1998 – nel quale si definisce una strategia d’azione comune indirizzata alla costituzione di uno Stato plurinazionale, pluriculturale e plurilingue, costruito a partire dai progetti nazionalisti elaborati in Galizia, Paesi Baschi e Catalogna. D’altra parte la “questione territoriale” diventa un punto centrale dell’agenda politica nella prima legislatura del Governo di Jos Luís Rodríguez Zapatero, insieme al dialogo con la formazione terroristica basca ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*, ovvero “Paese basco e Libertà). Due temi, questi, tanto rilevanti e ‘spinosi’ che anche secondo simpatizzati e i votanti PSOE – come riporta J. Sevilla – tale legislatura rischiava di mettere la Spagna in una difficile situazione: “romperse ante los nacionalistas periféricos o rendirse ante los terroristas”. Cfr. J. SEVILLA, “El debate territorial 2004-2008: España no se rompe”, in J.J. SEVILLA SEGURA, J.M<sup>a</sup>. VIDAL BELTRÁN, C. ELÍAS MÉNDEZ, *Vertebrando España*, cit., 17.

<sup>60</sup> Il 25 ottobre del 2003 veniva approvata dal governo basco la *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* fortemente orientato in senso ‘autodeterminazionista’ (si proponeva la trasformazione dei Paesi Baschi in Stato libero associato alla Spagna), ovvero ispirato dalla pretesa più volte avanzata dal Presidente della Comunità basca, Juan José Ibarretxe, di riconoscere alla CA la possibilità di decidere liberamente del proprio futuro. Una proposta di riforma statutaria che ha visto schierarsi contro intere frange del mondo politico e accademico nonché lo stesso Parlamento nazionale (proposta rigettata il 1 febbraio del 2005). Per maggiori approfondimenti si v.: A. BASAGUREN, “Trasformazione dello Stato autonomico e riforma dello statuto del Paese Basco: tra rottura e “accomodamento ragionevole”, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e Statuti*, cit.; I. AGIRREAZKUENAGA, “Constitución y Estatuto: una reflexión sobre el futuro del País Vasco”, in AA.VV., *El Estado autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2006; E. VIRGALA FORURIA, “La reforma Ibarretxe: una auténtica ruptura

riforma dello Statuto catalano<sup>61</sup>, dopo, sembra prospettare, secondo parte della dottrina, uno ‘scenario confederale’<sup>62</sup>, il dato incontrovertibile è l’inevitabile cambiamento (quasi una rottura<sup>63</sup>) della *constitución territorial*. Che si tratti di ‘distorsione’ o cambiamento del modello a Costituzione invariata (*reforma encubierta*) – come accadde in Italia con le cd. “Riforme Bassanini”<sup>64</sup> – è, comunque, indiscutibile che lo sviluppo del processo autonomico abbia avuto, e continua ad avere, luogo essenzialmente a livello statutario ovvero ad opera dei soggetti costituzionalmente investiti a “participar en el consenso para decidir”. Ciò sulla base di quel *principio dispositivo* o *de voluntariedad* che consente una sorta di “autodeterminación interna” dei soggetti territoriali, ovvero “atribuye la facultad de impulso y confiere la capacidad de codecisión a los representantes de unos territorios” con la conseguenza di lasciare “así parcialmente en sus manos el cierre y la reapertura del modelo de organización territorial del poder”<sup>65</sup>.

Se dal punto di vista formale le Comunità autonome stanno seguendo i procedimenti di riforma previsti nei rispettivi Statuti<sup>66</sup>, “*materialmente*, sin embargo es patente que, al menos hasta ahora, no es tanto que se estén reformandos los Estatutos, como que se están *sustituyendo* unos Estatutos por otros”, ovvero ci troviamo dinanzi ad una “*reforma total* de los Estatutos”<sup>67</sup> in cui l’interazione tra i due piani, statutario e costituzionale, non è sempre caratterizzata dall’armonico accordo di logiche, fini ed

---

statutaria”, in M.J. TEROL BECERRA (coord.), *El Estado Autónomo* in fieri. *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Sevilla, 2005.

<sup>61</sup> Si tratta del progetto di riforma dello Statuto di autonomia catalano approvato dal Parlamento catalano il 30 settembre del 2005.

<sup>62</sup> Secondo la ricostruzione effettuata da R. BLANCO VALDÉS, “El Estatuto catalán: texto y pretextos”, in *Claves de Razón Práctica*, n. 162, 2006 e ID., *La segunda descentralización española...*, cit.

<sup>63</sup> Si esprime in termini di “ruptura frontal de los elementos esenciales de la articulación del poder territorial” Bustos Gisbert con riferimento al progetto di riforma dello Statuto autonomico basco ma applicabile anche al ‘caso catalano’ e, in generale, alla situazione di trasformazione in cui si troverebbe lo Stato autonomico. Cfr. R. BUSTOS GISBERT, “Las tenciones del Estado Autónomo ante el proceso de reforma estatutaria”, in *Revista Jurídica de Castilla y León* número especial: *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, 2004, 85.

<sup>64</sup> Si tratta della L. n. 59/1997 (e successivi decreti attuativi) considerata l’atto preparatorio della successiva riforma costituzionale del Titolo V (l.c. 3/2001) poiché produttiva di un federalismo amministrativo a Costituzione invariata. Con il processo riformistico aperto dalle Bassanini assistiamo, infatti, ad una inversione del rapporto tra legge e Costituzione che “modifica il significato di Costituzione, determinando che non siano le norme costituzionali ad avviare il processo di riforma del regionalismo” bensì le riforme legislative rispetto alle quali le novellate norme costituzionali non fanno altro che “registrare e dare veste costituzionale alle trasformazioni istituzionali già avvenute”. Cfr. G. D’IGNAZIO, “L’attuazione del federalismo amministrativo ed il ‘nuovo’ regionalismo”, in S. GAMBINO (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale*, cit., 223.

<sup>65</sup> Cfr. E. FOSSAS ESPALDER, *El principio dispositivo en el Estado autónomo*, Madrid, 2007, 13 (corsivo nostro).

<sup>66</sup> Ad oggi sono stati riformati gli *Estatutos de Autonomía* (EEAA) della CA Valenciana (Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, EAV); della Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, EAC); dell’Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, EAA); delle Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, EAIB); di Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, EAAR); Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, EAEL); della Navarra (Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, LORAFNA) e della CA di Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, EAEX). Fonte: Ministerio de Política Territorial, [www.mpt.es](http://www.mpt.es).

<sup>67</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La reforma del Estado de las Autonomías*, cit., 80.

obiettivi da perseguire<sup>68</sup>. Tuttavia, al di là di ogni considerazione critica in merito al processo di riforma statutaria, è necessario sottolineare il carattere e la funzione peculiare che la *norma institucional básica* di ciascuna CA svolge nel sistema costituzionale spagnolo, difficilmente comparabile con norme di simile livello esistenti in altri ordinamenti devolutivi. Lo stesso TC ne sottolinea il ruolo ‘integrativo’ e costituzionale in quanto componenti privilegiate del c.d. “*bloque de constitucionalidad*”<sup>69</sup>: gli Statuti costituiscono una *pieza esencial* della struttura composta dello Stato poiché fondano la *Comunidad Autónoma*, la dotano del relativo potere politico e consentono il naturale sviluppo di tale potere mediante l’emanazione di leggi nel proprio ambito di competenza<sup>70</sup>. Essi sono subordinati alla Costituzione (STC 4/1981, de 2 de febrero, fj 3) ma la ‘complementano’ acquisendo una posizione peculiare nel sistema delle fonti in virtù del carattere *paccionado* di elaborazione e riforma che ne conferisce una speciale rigidità (STC 247/2007, fj 6).

La vicenda statutaria catalana cambia, in qualche modo, le ‘regole del gioco’.

Non è questa la sede idonea per un’analisi *tout court* della riforma statutaria catalana e della sentenza *breve, apodíctica e preventiva*<sup>71</sup> emessa dal TC in merito (STC 31/2010<sup>72</sup>); tuttavia, è necessario fare riferimento ai due passaggi appena menzionati per

---

<sup>68</sup> Cfr. M.A. APARICIO PÉREZ, “La adecuación de la estructura del Estado a la Constitución (Reforma constitucional vs. Reforma de los Estatutos)”, in *RcDP*, n. 31, 2005, 28.

<sup>69</sup> Espressione con la quale si fa riferimento al “contenido esencial de la *Constitución total* del Estado”, totalità intesa come l’insieme delle componenti fondamentali che integrano l’ordinamento giuridico composto spagnolo. Cfr., F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, Madrid, 1993, 99 (corsivo nostro). Tale categoria è stata utilizzata dalla giurisprudenza e dalla dottrina costituzionale spagnola per dar conto dell’esistenza di diverse norme giuridiche sul piano della distribuzione competenziale tra Stato ed entità regionali e, soprattutto dal Tribunale costituzionale, come parametro di costituzionalità (vd. Art. 28 della *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*). In tale ‘calderone’ giuridico, come sottolinea lo stesso TC, “la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como “lex superior” de todo el ordenamiento” (STC, 20/1998 de 18 de febrero); d’altra parte, la “función constitucional sólo la desempeñan, pues, la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía”. Cfr. M. ARAGÓN REYES, “L’organizzazione istituzionale delle Comunità autonome”, in *Dir. pub. com. ed eu.*, n. 3, 2007, 1156 ss.

<sup>70</sup> Cfr., da ultimo, la STC n. 247/2007, de 12 de diciembre, fj 5. Per un commento generale si v.: G. FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, Madrid, 2008; J. TORNOS MAS, “La STC 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, in *REAF*, n. 7, 2008; F. BALAGUER CALLEJÓN, “Lo Stato autonomico spagnolo: la stagione delle riforme”, in A. D’ATENA, *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 379 ss.

<sup>71</sup> Come ben rileva Albertí, “hay tres notas generales que caracterizan la STC 31/2010 y que pueden influir al respecto: se trata de una sentencia corta en su argumentación, en gran parte apodíctica y con un marcado carácter preventivo”. Il TC emette una sentenza breve nell’argomentazione, in comparazione al numero di precetti impugnati, con un “tono excisivamente rotundo y cortante” a discapito della capacità persuasiva della decisione – in un dibattito in cui “lo único obvio es que no hay nada obvio” – utilizzando un tipo di ragionamento preventivo, ovvero “plantea hipotéticamente una situación, que considera contraria a la Constitución, para a continuación, y aún reconocienso que el texto estatutario impugnado no la implica directamente ni deriva necesariamente hacia la misma, establecer una interpretación que, preventivamente, la evite. Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, “El Estado de las Autonomías después de la STC sobre el Estatuto de Cataluña”, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 15, 2010, 92 ss.

<sup>72</sup> Si tratta della ‘attesissima’ *Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010* emessa dal TC su ricorso d’incostituzionalità sollevato da 90 deputati del gruppo parlamentare del Partido Popular del Congresso contro la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*.

capire il ‘contesto’ e soprattutto *se e come* cambia il sistema relazionale in tale ordinamento. Due sono gli elementi che ci sembra opportuno sottolineare e sui quali la dottrina tanto ‘centralista’ che ‘autonomista’<sup>73</sup> pare convergere, pur traendo diverse conseguenze: la funzione costituzionale dello Statuto di autonomia e la portata integrativa dello Stato autonomico. Al di là delle affermazioni enfatiche sul valore supremo e indiscusso della Costituzione, dalla STC 31/2010 sembra emergere una “*nueva concepción*” degli Statuti che ha come principale conseguenza una “*fuerte devaluación del valor normativo*” degli stessi<sup>74</sup>. Rimane in ombra il ruolo di complementarità degli stessi rispetto alla Costituzione – fondamentale in un sistema di pluralismo costituzionale – a fronte di un ragionamento basato sulla supremazia

---

Sostanzialmente vengono messi ‘sotto accusa’ 8 grandi ‘blocchi’ tematici: aspetti simbolici (“diritti storici” e “nazione”); politica linguistica (lingua catalana e ufficialità linguistica); organi di garanzia (*Consejo de Garantías estatutarias*); organizzazione territoriale (*veguerias* e *Sindic de Greuges*); sistema competenziale; autonomia finanziaria; relazioni istituzionali; potere giudiziario (*Consejo de Justicia de Cataluña*).

Ormai la letteratura sul tema è in continua crescita. Per un generale commento si v. il numero monografico della rivista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 15, 2010 dedicato a: *El Tribunal Constitucional y el Estatut*; R. TUR AUSINA, E. ÁLVAREZ CONDE, *Las consecuencias jurídicas de las Sentencia...cit.*;

Si ricorda, inoltre, che il TC ha risolto ulteriori ricorsi contro la norma statutaria catalana con sentenze: STC 48/2010, de 9 de septiembre de 2010, su ricorso di incostituzionalità interposto dall’Avvocato generale della Comunità valenziana; STC 49/2010, de 29 de septiembre de 2010, su ricorso del Governo della Comunità di Murcia; STC 137/2010, de 16 de diciembre de 2010 su ricorso del *Defensor del Pueblo*; STC 138/2010, de 16 de diciembre de 2010, su ricorso del Governo della Comunità autonoma della Rioja. In tali sentenze il TC si rimette letteralmente alla dottrina stabilita nella precedente STC 31/2010.

<sup>73</sup> Per una rassegna dei numerosi commenti pro e contro la sentenza espressi all’indomani della sua adozione si v. la nota 6 di R. TUR AUSINA, E. ÁLVAREZ CONDE, *Las consecuencias jurídicas de las Sentencia...cit.*, 13 ss.

<sup>74</sup> Così, E. ALBERTÍ ROVIRA, “Concepto y función del Estatuto...”, cit., 3. Di tale avviso anche J.M<sup>a</sup>. CASTELLÀ ANDREU, “La funció constitucional de l’Estatut en la Sentència 31/2010 sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya”, in *RcDP, esp. Sent. cit.*, 3, il quale sottolinea, a buon ragione, la “manera diferent de concebre la funció constitucional de l’Estatut d’autonomia” rispetto alla precedente STC 247/2007, per cui “fures sentències hauran de decantar cap un costat o l’altre”. In tale direzione si v., inoltre, E. FOSSAS, “El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la STC 31/2010”, in *RcDP, esp. Sent.*, cit., 2; M. CARRILLO, “Después de la sentencia un Estatuto desactivado”, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 15/ 2010, 27 ss. e nello stesso numero della rivista G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Las competencias de Cataluña tras la sentencia del Tribunal constitucional sobre el Estatut”, 48 ss.

Fortemente critico, sul punto, è l’*Informe* commissionato dal Presidente della *Generalitat* catalana ad un gruppo di esperti dove si legge: “1. La Sentencia debilita significativamente la función constitucional del Estatuto de Autonomía y sustituye su papel en el bloque de constitucionalidad por el del propio Tribunal. 2. La Sentencia trata, en diversas ocasiones, al Estatuto como una Ley meramente autonómica, mediante la que la Comunidad Autónoma pretende imponer al Estado obligaciones y mandatos y olvida que es una norma estatal fruto de un pacto político entre la Generalitat y el Estado. 3. La Sentencia no aplica su reiterada doctrina sobre el principio de deferencia hacia el legislador que, en este caso, incluso debiera ser aplicado de forma más exquisita dada la función constitucional del Estatuto y por el plus de legitimidad que deriva del procedimiento de elaboración y aprobación. Por el contrario, la Sentencia está impregnada de una prevención injustificada respecto del contenido del Estatuto de Autonomía”. Cfr., *Informe sobre la STC que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por 50 diputados y senadores del partido popular contra el Estatuto de autonomía de Cataluña*, reperibile sul sito: [www10.gencat.cat/drep/binaris/informe%20STC\\_esp\\_tcm112-129324.pdf](http://www10.gencat.cat/drep/binaris/informe%20STC_esp_tcm112-129324.pdf).

normativa della Costituzione<sup>75</sup>, l'unità dell'ordinamento giuridico e il potere costituente sovrano. Indicativo quanto stabilito a partire dal *fundamento jurídico* 3: riconoscere la innegabile funzione “*materialmente constitucional*” in realtà “no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o academico y (...) en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas extramuros de la Constitución formal”<sup>76</sup>.

Necessario corollario ne risulta il ruolo del TC nell'interminabile processo di *cierre* dello Stato autonomico<sup>77</sup> alla luce dell'ampio uso, ‘desviado’<sup>78</sup> o ‘desmedido’<sup>79</sup>, della

---

<sup>75</sup> Come rileva J.M<sup>a</sup>. CASTELLÀ ANDREU, *La sentencia del Tribunal...*, *cit.*, dalla sentenza emerge chiaramente una “re-valorización del texto de la Norma Suprema (...) que acaba resituando al Estatuto” (20).

<sup>76</sup> Cfr. STC 31/2010, fj. 3. Sul punto si v. le interessanti riflessioni di Balaguer secondo cui “detrás de esta afirmación del TC late una visión muy estrecha del Derecho constitucional del Estado autonómico integrado en Europa”, ovvero da un lato il TC pone la Costituzione e dall'altro “todo lo demás” che costituisce una “masa normativa indiferenciada que integra tanto a los Tratados europeos como a los Estatutos de Autonomía”. Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, “Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio”, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 15/2010, 62 ss. Sul tema si v., inoltre, la lucida analisi di E. ALBERTÍ ROVIRA, *Concepto y función del Estatuto de Autonomía en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in *Revista catalana de dret públic, Especial Sentencia sobre el Estatuto (RcDP, esp. Sent.)*, [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret), luglio 2010, nonché C. VIVER I PI-SUNYER, “El Tribunal Constitucional, ¿siempre solo...e indiscutible?: la función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010”, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 91/2011, 319 ss.

<sup>77</sup> Il lungo e tortuoso *iter* processuale della sentenza è contrassegnato da numerosi elementi di ‘anomalia’. *In primis*, la composizione del TC in attesa di rinnovo e la ricusazione del giudice costituzionale Pérez Tremps (Cfr. l'ATC 26/2007 de 2 de febrero), la prima richiesta di ricusazione, in relazione allo statuto catalano, che il TC accoglie, dopo il rigetto di altre tre precedenti richieste – contro lo stesso magistrato (ATC 18/2006), contro la Presidente del TC María Emilia Casas (ATC 383/2006) e contro il giudice Roberto García-Calvo (AATC 454/2006 e 394/2006) – e della successiva istanza di ricusazione presentata dal governo catalano contro il giudice conservatore Rodríguez-Zapata. Ancora, la votazione per blocchi (pur consentita dall'art. 254 della *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*) sul *borrador* predisposto dalla presidenza del TC e, infine, la mancanza di unanimità nell'adozione della decisione: la sentenza viene votata per parti separate distinguendo le dichiarazioni di incostituzionalità (maggioranza di 8 voti su 10) dalle interpretazioni conformi e dal Preambolo (maggioranza di 6 voti). Nella sentenza, inoltre, quattro giudici di orientamento conservatore (Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Rodríguez-Zapata Pérez e Rodríguez Arribas) ed uno progressista (Gay Montalvo) esprimevano un voto particolare. Tali elementi danno conto delle forti tensioni politiche esistenti intorno a tale pronuncia; a testimonianza di ciò la manifestazione organizzata a Barcellona il 10 luglio del 2010 sotto la bandiera “*Som una nació. Nosaltres decidem*”.

<sup>78</sup> Così R. BLANCO VALDÉS, “El Estatuto catalán y la sentencia de nunca acabar”, in *Claves de Razón Práctica*, n 205, 2010, 4 ss.

<sup>79</sup> In tale direzione il *voto particular* del magistrato Conde Martín de Hijas secondo cui: “Dicha técnica, que parte de un respetable principio de conservación de la Ley, en modo alguno puede justificar una autoatribuida facultad del Tribunal Constitucional de reconfigurar la Ley que juzga, recreándola”. giudice Delgado secondo cui con l'uso della tecnica interpretativa il TC non fa che “crear unas normas nuevas invadiendo el campo funcional del legislador: salva así de la declaración de inconstitucionalidad muchos preceptos, pero esto se logra atribuyéndoles un sentido diferente, a veces contrario, al que su texto expresa e incluso en ocasiones se les despoja de toda virtualidad jurídica, reduciéndolos a meros propósitos o a simples pretensiones o sugerencias y, en algunos casos, a descripciones de la doctrina del Tribunal Constitucional, con todo lo cual viene a dar una redacción nueva a no pocos aspectos del Estatuto”. Cfr. STC 31/2010. Sul punto si v. J. DE ESTEBAN ALONSO, “Reflexiones en torno al voto

tecnica argomentativa dell'interpretazione conforme in una sentenza collocabile nel novero della tipologia interpretativa e programmatica<sup>80</sup>. Ciò che sembra chiudersi, in realtà, è il modello autonomico delineato nella prima 'sentenza statutaria' del 2007 (STC 247/2007) con l'inevitabile e paradossale creazione di una nuova apertura del modello dovuta all'esistenza di una più ampia *sentencia oculta* accanto alla *sentencia manifesta*<sup>81</sup> che determina incertezza giuridica nell'evoluzione del processo autonomistico<sup>82</sup>.

### 3. Il sistema relazionale autonomico tra normatività e procedimentalizzazione: "anomalia" e "asistematicità"<sup>83</sup> del modello.

L'esistenza di un 'sistema' relazionale risponde ad una esigenza riscontrabile a livello comparato in tutti gli Stati territorialmente composti laddove la rigida separazione tra i livelli di governo – *dual federalism*<sup>84</sup> –, caratterizzante i federalismi tradizionali, ha dovuto 'scontrarsi' con una complessità sociale, politica ed economica che ha messo in discussione i postulati organizzativi dello Stato. Il passaggio al cd. federalismo cooperativo<sup>85</sup> rappresenta l'esempio più emblematico dell'esigenza di

---

particular de Javier Delgado", in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 15, 2010, 12 ss

<sup>80</sup> Come evidenziano Ausina e Conde, R. TUR AUSINA, E. ÁLVAREZ CONDE, *Las consecuencias jurídicas de las Sentencia...* cit., 84-85, il giudice costituzionale nella STC 31/2010 ricorre spesso all'uso della tecnica della "sentenza interpretativa manipolativa" con tutti i rischi – su cui è ampia la letteratura della dottrina italiana – che tale tipologia di decisione genera riconoscendo "al precepto enjuiciado un sentido distinto al que resultaría del tenor literal e intención del legislador, produciéndose a través del control de consitucionalidad, auténticas innovaciones en el ordenamiento hasta separar el resultado final del producto original impugnado". La sentenza, inoltre, oltre che interpretativa risulta anche "programática" o "admonitoria" in quanto direttamente rivolta al legislatore 'invitato' a "cubrir los espacios jurídicos que quedan vacíos por una declaración de incostitucionalidad". Un aspetto, quest'ultimo, che sembra ricalcare modalità argomentative 'dialogiche' proprie della Suprema Corte canadese. Sul punto si v., S. GEROTTO, "Il dialogo tra Corti e legislativi in Canada: una soluzione ai problemi di non democraticità del judicial review?", in *DPCE*, n. 2, 2005, 995 ss.

<sup>81</sup> Così leggiamo nel voto particolare del giudice Rodríguez-Zapata.

<sup>82</sup> Emblematico quanto affermato da S. JULIA, "El arte de la interpretación", ne *El País*, 18 luglio 2010, secondo cui dalla sentenza emerge una chiara convinzione per cui tutto può essere oggetto di interpretazione e negoziazione, implicando, questo, una "correlazione di forze" e proprio in ciò risiederebbe il 'nocciolo' del problema: "la puerta nunca del todo cerrada, se ha abierto de par en par para delicia de los especialistas en el arte de la interpretación y demás adictos a las tertulias".

<sup>83</sup> In tal senso, L. FERRARO, *La cooperazione 'anomala' nello Stato composto spagnolo*, Napoli, 2010.

<sup>84</sup> Come sottolineano Adrian e Fine, il 'federalismo duale' indica una "political ideology that holds that government exists to protect the individual, wich protection comes from dividing government into a number of distnclity powerful parts so that no one part becomes sovereign over the others". Cfr. CH.R. ADRIAN e M.R. FINE, *State & Local Politics*, Chicago, 1991, 96. Si v. anche G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001, 32-33 e 45.

<sup>85</sup> Il 'federalismo cooperativo' corrisponde, storicamente, al passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale in cui si richiede una forte presenza dello Stato, in tal caso dello Stato centrale, che comporta un ripensamento del sistema organizzativo in senso 'cooperazionistico'. In linea generale, con tale espressione si fa riferimento alla "theory of federalism holding that the individual can best be protected by the services that the many governments may provide. Therefore, governments are encouraged to cooperate to provide those services more easily and efficiently". Cfr. CH.R. ADRIAN e M.R. FINE, *State & Local Politics*, cit., 97-98.

‘connettività’ tra le diverse componenti governative. L’intervento crescente dei poteri pubblici per far fronte ad una domanda sociale sempre più complessa e differenziata e la conseguente moltiplicazione dei centri di potere fortemente interdipendenti hanno reso evidente la necessità di ricercare modalità di funzionamento di tipo ‘reticolare’, stabilendone tecniche e regole in grado di garantire la stabilità e l’efficacia delle relazioni medesime. Si rafforza, quindi, un modello di rapporti tra Stato ed entità infrastatali che trova il suo fondamento nel principio di collaborazione. Se da un punto di vista ‘empirico-comparatistico’ le relazioni intergovernative si realizzano primariamente e in maniera organica nei sistemi federali di tipo ‘aggregativo’ come quello nord-americano<sup>86</sup>, dove i meccanismi di cooperazione hanno sperimentato fasi di crescente perfezionamento<sup>87</sup>, il modello relazionale intergovernativo si realizza anche in sistemi federo-regionali di diversa origine.

Il rilevante ruolo normalmente rivestito dalla dimensione relazionale negli Stati organizzativamente strutturati su più livelli, diviene peculiare nell’ordinamento giuridico spagnolo caratterizzato non solo dalla presenza di entità regionali dotate di una forte autonomia politica, ma dalla qualificazione ‘asimmetrica’ derivante dalla presenza di ‘fatti-normativi’ costituzionali (che attestano la specialità di alcuni soggetti infrastatali) e dalla singolare dinamicità costituzionale – modello costituzionale *abierto* – che determina una costante mobilità differenziale tra le parti che compongono il complesso ‘mosaico’ statale. In tale ordinamento – sostanzialmente federale ma certamente caratterizzato da un ‘patto’ originario ‘integrativo’ più che ‘aggregativo’ – l’impianto relazionale si sviluppa negli interstizi del sistema competenziale, laddove alcuni ambiti competenziali trasversali richiedono un esercizio congiunto e, quindi, un rapporto di complementarietà tra i diversi soggetti istituzionali. Tuttavia, non è solo la dimensione ‘conflittuale’ a legittimare la presenza di rapporti tra i soggetti istituzionali

---

<sup>86</sup> Come rileva Agranoff, la definizione ‘di base’ delle *intergovernmental relations* – “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” – si deve ad Anderson che la elaborò con riferimento al sistema federale vigente negli Stati Uniti, “país en que surge este concepto en la década de los años treinta”. Cfr. W. ANDERSON, *Intergovernmental Relations en Review*, Minneapolis, 1960, citato da R. AGRANOFF, *Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías*, in *Política y Sociedad*, n. 13, 1993, 88.

<sup>87</sup> Si pensi al sistema nordamericano che ha sperimentato una molteplicità di modelli ‘relazionali’ – giungendo anche ad una sorta di “*hiperintergubernamentalización*” (David Walker) – “dal primo federalismo cooperativo al *creative federalism*, e infine al *new federalism*” la cui *ratio* risiede, fondamentalmente, negli aiuti economici di provenienza federale. Cfr. J.J. FERNÁNDEZ ALLES, *Bases para una teoría constitucional española sobre relaciones intergubernamentales*, in *REDC*, n. 72, 2004, 59. In effetti, la Grande Crisi del 1929 aveva prodotto un cambiamento nelle funzioni del sistema governativo che predisponneva programmi di aiuto sia nei confronti delle classi meno abbienti che delle ‘middle classes’, determinando una rimodulazione delle relazioni intergovernative, che assumono la forma di ‘*marble-cake*’, ‘*picket-fence*’, o, ancora, ‘*creative*’ o ‘*rowboat federalism*’. Cfr. CH.R. ADRIAN e M.R. FINE, *State & Local Politics*, cit., 97. Per maggiori approfondimenti si v., tra gli altri, D.S. WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations*, Monterey, 1988; J. O’TOLLER JR., *American Intergovernmental Relations*, Washington, 1985; D.J. ELAZAR, *The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century*, in *Annals*, 359, 1965, 10-22; D.C. NICE, *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*, New York, 1987; D. B. WALKER, *Toward a Functioning Federalism*, Cambridge, 1981.



ma, anche, l'esigenza di partecipazione<sup>88</sup> e integrazione al 'centro' delle autonomie territoriali dal momento che risulta praticamente assente la partecipazione al circuito istituzionale-legislativo attraverso una seconda camera di rappresentanza territoriale, che, al di là del mero caso spagnolo, a livello comparato sembra che non riesca più a garantire l'autonomia e le competenze degli enti territoriali<sup>89</sup> in termini di reale efficacia nel complessivo quadro statale.

Il sistema di cooperazione-collaborazione, quindi, costituisce una '*pieza básica*' dell'ordinamento autonomico e gli 'statuenti' autonomici di 'seconda generazione' sembrano averne acquisito consapevolezza pur non avendone approfondito le potenzialità.

Il presupposto imprescindibile dal quale partiamo è costituito dal '*principio de colaboración*', una trasposizione della *Bundestruue* tedesca<sup>90</sup> nell'ordinamento regionale spagnolo che ne condivide la natura essenzialmente giurisprudenziale.

Il primo e fondamentale problema che emerge nell'analisi di questo tema, infatti, è la scarsa 'rilevanza' costituzionale – riscontrabile anche nell'ordinamento italiano riformato<sup>91</sup> –, a cui si è cercato di porre rimedio con una corposa giurisprudenza costituzionale ed una nutrita riflessione dottrinarla. All'affermazione “de forma

---

<sup>88</sup> Lo stesso TC sottolinea questa funzione 'partecipativa' della cooperazione affermando che “el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones” (STC 68/1996, fj 10).

<sup>89</sup> Cfr. E. CECCHERINI, “La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell'Unione europea”, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005, 218. Critico rispetto alla “funzione di raccordo tra i livelli di governo” esercitata dalle “Camere delle Regioni” anche F. PALERMO, “Divided we stand”..., *cit.*, 167 ss. D'altra parte non è un 'caso' che in un sistema federale di tipo cooperativo come quello tedesco la *Föderalismusreform* del 2006 abbia inciso fortemente proprio sul ruolo del Bundesrat. Si v., tra gli altri, J. WOELK, “Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2007, 193 ssF. PALERMO, “La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico”, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e...*, *cit.*, 41ss.

<sup>90</sup> Si tratta del “principio di lealtà federale” che il Tribunale costituzionale tedesco configura come «*Pflicht zur bundesstaatlichen Kooperation*», ovvero 'dovere di cooperazione federale'. Il Tribunale costituzionale tedesco afferma per la prima volta il *principio della lealtà federale* in una sentenza del 1952 nella quale afferma: «il principio federalistico della costituzione contiene il dovere giuridico da tutti coloro che partecipano al 'patto' costituzionale di cooperare in conformità all'essenza di tale patto e di contribuire al suo rafforzamento, nonché alla garanzia degli interessi comuni». Cfr. *BverGE I, 299 (315)*.

<sup>91</sup> Il profilo relazionale – come sottolineava Torchia all'indomani della riforma costituzionale del Titolo V – è quello in cui pesa maggiormente la 'continuità' della riforma costituzionale con il passato poiché “nel vecchio come nel nuovo Titolo V non si è prevista alcuna forma, alcuna sede, alcun principio di collaborazione fra Stato e Regioni, quasi che fosse possibile avere un sistema regionale o federale all'interno del quale non rilevino sul piano costituzionale, i rapporti tra i diversi livelli di governo”, ignorando, dunque, che si tratta di “scelte che non sono unilateralmente disponibili per nessun soggetto”. Cfr. L. TORCHIA, “«Concorrenza» fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria”, in *Le Regioni*, n. 4, 2002, 649-50. Sull'astrattezza del 'modello' collaborativo multilivello introdotto dal legislatore costituzionale del 2001, si v. le interessanti riflessioni di Bin: “che cos'è l'art. 114 se non un “modello astratto” di *multilevel government*, l'abbozzo fantasioso di un disegno costituzionale complessivo tanto ambizioso quanto privo di concretezza, lasciato sulla carta del tutto privo degli strumenti istituzionali necessari per poter funzionare?”. Cfr. R. BIN, “Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di *multilevel government*”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2007, 700.

retórica”<sup>92</sup> del principio da parte del TC ha fatto seguito una frammentata e non specifica legislazione ordinaria; interventi sicuramente utili nel delineare i tratti del sistema cooperativo ma non in grado di dotare il sistema medesimo della giusta ‘dose’ di certezza e garanzia giuridica che solo le norme costituzionali possono assicurare. D’altra parte, questa origine ‘empirica’ delle relazioni intergovernative non deve stupire se, com’è vero, la Costituzione non contiene un *mapa autonómico ab initio*. Come poter prevedere un preciso sistema di connessioni intergovernative se non si conoscevano ancora i ‘nodi’ della rete?

La conseguenza è la creazione in ‘via sperimentale’ del tessuto connettivale, che risente, quindi, delle esigenze peculiari e fattuali dei soggetti coinvolti e ne determina la singolarità rispetto agli altri sistemi federale-cooperativi<sup>93</sup> se non addirittura una ‘anomalia’<sup>94</sup>.

La strutturazione del principio collaborativo si deve all’opera di ‘ricostruzione’ del TC che lo qualifica, a partire dalle prime sentenze, come un “deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre unidades centrales i autónomas” che “no es menester justificarlo en preceptos concretos” ma “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”<sup>95</sup>. È un principio implicito, quindi, ma *strutturale* dello Stato autonomico da intendere “de manera general y multidireccional”<sup>96</sup>, ovvero come principio cui devono uniformarsi i rapporti tra lo Stato e le Comunità autonome, singolarmente e congiuntamente considerate, e tra le Comunità autonome medesime. Un ‘dovere’ cui sono sottoposti in eguale misura Stato e Comunità autonome<sup>97</sup> che, se pur non trova una precisa collocazione normativa nel testo costituzionale, è ugualmente caratterizzato da forza giuridica in quanto “*esencia*”<sup>98</sup> del modello di organizzazione territoriale tracciato, a grandi linee, dal costituente del ’78. Più che un ‘limite’ per le entità infrastatali<sup>99</sup>, lo ‘spirito’ collaborativo costituisce un modulo d’azione unitario, essenziale per il funzionamento dello Stato autonomico<sup>100</sup>, caratterizzato da una duplice dimensione ‘positiva’ e ‘negativa’ consistente nella necessità di collaborare e prestare aiuto e

---

<sup>92</sup> Cfr. E. AJA, *El Estado Autonómico...*, cit., 143.

<sup>93</sup> Per un approfondimento di tipo comparatistico sul tema si v., per tutti, E. CECCHERINI, “Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna”, in *Amministrare*, n. 1/2, 2006, 261- 273.

<sup>94</sup> Così L. FERRARO, *La cooperazione ‘anomala’...*, cit., 33 ss.

<sup>95</sup> Cfr. STC 18/1982, de 4 de mayo, fj. 14.

<sup>96</sup> Così, G. CÁMARA VILLAR, “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, in *RDCE*, n. 1, 2004, 211.

<sup>97</sup> Come qualche autore rileva, il concetto di “*lealtad federal*” risponde ad un postulato di base secondo cui la distribuzione verticale del potere risponde ad un accordo vantaggioso tra le parti per cui entrambi, Stato e CCAA, contribuiscono ugualmente, in base alla proprie facoltà, alla concretizzazione di un sistema di governo unico e alla realizzazione di medesime finalità. Cfr. J. TERRÓN MONTERO e G. CÁMARA VILLAR, “Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuesto: reflexiones sobre su aplicación al caso de España”, in CANO BUESO J. (coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990, 54.

<sup>98</sup> STC 80/1995, fj. 2 (corsivo nostro).

<sup>99</sup> In tal senso si esprime Vandelli con riferimento al caso tedesco; cfr. L. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, 285 ss.

<sup>100</sup> Così nelle SSTC nn. 64/1982, fj. 8, 96/1986, fj. 3, 104/1990, 102/1995, 67/1996, 118/1996, 239/2002.

nell'armonizzazione e rispetto degli interessi generali e peculiari<sup>101</sup>. Si tratta di una lealtà 'autonomica' – “concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución”<sup>102</sup> – da cui deriva, per ultimo, il riconoscimento della natura costituzionale: “*principio constitucional de cooperación*”<sup>103</sup> -

La *vacatio* costituzionale trova parziale compimento in ambito legislativo soprattutto nella prima *Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*<sup>104</sup> – in maniera ancora piuttosto limitata<sup>105</sup> – e nella successiva *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*<sup>106</sup> che estende il dovere di cooperazione a tutte le tipologie di relazioni interamministrative e prevede – a seguito della riforma introdotta con Ley 4/1999 – la cd. “*lealtad institucional*” (art. 4). Se pur si tratta di due importanti interventi che tentano di strutturare, in qualche modo, il debole “autonomismo cooperativo”<sup>107</sup>, in realtà un ulteriore passo in avanti si deve proprio alle riforme statutarie del “segundo proceso autonómico”, orientate – Cataluña *docet* – ad operare un cambio di quella che è la ‘forma di Regione’, dalla identità regionale/(nazionale) agli aspetti fondamentali della propria autonomia, proponendo una forma organizzativa ed un ‘modello di cittadinanza’ che presuppongono una scelta, una decisione opzionale di fondo, al di là dei reali esiti emergenti dalla successiva giurisprudenza costituzionale. Gli Statuti di nuova generazione sembrano orientati, infatti, ad aprire le CCAA “hacia los ciudadanos (derechos), hacia el Estado (cooperación y participación), hacia las otras Comunidades Autónomas (cooperación horizontal) y hacia el exterior (Unión Europea y relaciones internacionales)”<sup>108</sup>.

Tra i molteplici ‘tratti comuni’ rintracciabili nelle diverse normazioni di riforma statutaria, la dimensione relazionale assume ‘dignità’ di vero e proprio Titolo statutario

---

<sup>101</sup> Si v. soprattutto TERRÓN MONTERO e G. CÁMARA VILLAR, *Principios y técnicas de cooperación...*, cit., secondo cui il dovere di collaborazione nella sua dimensione negativa “obliga a cada instancia de poder del Estado y de las CCAA, en el ejercicio de sus respectivas competencias, al respeto tanto de los intereses generales del conjunto del Estado cuanto de aquellos propios de los demás ámbitos de gobierno”. Nella sua dimensione positiva, invece, “todas las instancias están concernidas con la necesidad de colaborar, esto es, de prestar auxilio y la asistencia que razonablemente les pueda ser requerida o demandada por otra instancia de gobierno en el ejercicio legítimo de sus competencias propias” (212). In effetti, come sottolinea lo stesso TC, si tratterebbe di un dovere giuridico costituzionale che «opone un límite a la libertad de actuación de las competencias de cada instancia de gobierno que si se trasgrede, puede arrear la nulidad de dicha actuación» (STC 46/1990). Mentre nella sua dimensione positiva determina un “verdadero coejercicio de competencias” (LRJAP-PAC 30/1992).

<sup>102</sup> Cfr. SSTC 25/1981, fj. 3, 11/1986, fj. 5 e con specifico riferimento al principio di *lealtad constitucional* STC 247/2007, fj. 4 dove il TC sottolinea che tale principio «debe presidir las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un *soporte esencial* del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada» ( corsivo nostro), richiamando le precedenti sentenze 239/2002, fj. 11 e 13/2007, fj. 7.

<sup>103</sup> Cfr. STC 146/1992, fj. 4 (corsivo nostro).

<sup>104</sup> LRBRL 7/1985, de 2 de abril.

<sup>105</sup> Non poteva essere altrimenti dato che la legge in esame si riferiva alle relazioni tra Amministrazione locale e Amministrazioni territoriali superiori che dovevano ispirarsi «a los debere de información mutua, colaboración [...] y respeto a los ámbitos competenciales respectivos» (art. 10.1 LRBRL). Un dovere di collaborazione affiancato all'ulteriore dovere di «prestar, en el ámbito propio, la *cooperación* ...» come espressamente specificato nel successivo art. 55 della LRBRL (corsivo nostro).

<sup>106</sup> LRJAP-PAC 30/1992 de 26 de noviembre.

<sup>107</sup> Cfr. J. CORCUERA ATIENZA, *Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga*, in *Sistemas*, n. 118-119, 1994, 87.

<sup>108</sup> Cfr., J.J. SEVILLA SEGURA, J.Mª. VIDAL BELTRÁN, C. ELÍAS MÉNDEZ, *Vertebrando España*, cit., 192.

sia con riferimento al piano interno che a quello più propriamente europeo<sup>109</sup>. La dimensione relazionale, infatti, più che altri ambiti, rappresenta un fertile terreno di ‘colonizzazione statutaria’ poiché lo statuyente dispone di maggiore libertà di movimento in un quadro di “imprevisión de mecanismos de colaboración, que han ido regulándose de forma casi suprebticia”<sup>110</sup>.

Rispondendo alla tradizionale dinamica di *emulación territorial*<sup>111</sup> – *ni más ni menos que nadie* – che ha caratterizzato e continua a caratterizzare lo sviluppo dello Stato autonomico, le norme statutarie relative al sistema relazionale configurano una disciplina organica del settore e, se da un lato, si pongono in linea di continuità con lo scarno tessuto costituzionale in merito, dall’altro, lo ‘superano’ formalizzando, a livello statutario, le evoluzioni *de jure* – giurisprudenza costituzionale – e *de facto* – sviluppo di procedure negoziali informali – del sistema medesimo.

Ma fino a che punto il *vulnus* costituzionale può essere colmato dal livello(i) autonomistico (i)?<sup>112</sup>

Consapevoli dei limiti territoriali inerenti l’efficacia giuridica delle norme statutarie, rimane esclusa agli Statuti la facoltà di disciplinare il sistema collaborativo in termini generali e, dunque, la possibilità di correggere quei ‘deficit’ normativi presenti nella stessa Costituzione. Ciò spiega, in qualche modo, la particolare attenzione prestata alla dimensione bilaterale della cooperazione<sup>113</sup>, che disciplinano, rispetto alla multilateralità che si limitano a riconoscere e, in qualche modo, condizionare senza dimenticare gli effetti ‘riflessi’ prodotti sulla cooperazione interautonomica dove risiede la vera “potencialidad transformadora” degli Statuti prodottasi non tanto in termini di miglioramento delle tecniche cooperative quanto di “impulso político – que sí parecen estar generando – que respalde de forma decidida y firme este tipo de relación en el Estado autónomico”<sup>114</sup>. Per capire il reale *trend* del sistema relazionale è necessario tener presente i cambiamenti collaterali che si manifestano al di fuori dell’ambito statutario *strictu sensu* tra cui è possibile annoverare, convenendo con l’attenta analisi proposta dalla García Morales, la previsione di modelli cooperativi ad *hoc* ad opera del legislatore (come la Ley 39/2006, *Promoción de la autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia*); gli ‘aggiustamenti’ normativi del Regolamento del Senato dettati dalla necessità di dotare di maggiore flessibilità le rigide procedure costituzionali e statutarie inerenti la cooperazione convenzionale interautonomica, nonché gli sviluppi, ancora *in itinere*, di quei canali cooperativi

---

<sup>109</sup> Così nei nuovi Statuti delle CCAA di Valencia (EAV, Título V e VI), Cataluña (EAC, Título V), Andalucía (EAA, Título IX), Illes Balears (EAIB, Título VII), Castilla y León (EACL, Título IV) e Aragón (EAAR, Título VII).

<sup>110</sup> Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, *Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto catalano*, in REAF, n. 1/2005, 132.

<sup>111</sup> Si v., tra gli altri, R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades históricas y Regiones sin historia...*, cit., 67 ss.

<sup>112</sup> In tal senso, E. ALBERTÍ ROVIRA, *¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales?*, in G. RUÍZ-RICO RUÍZ (coord.), *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valencia, 2006.

<sup>113</sup> Sul punto si v. H. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, *Los mecanismos de cooperación bilateral en los actuales procesos de reforma statutaria y su incidencia en el modelo de Estado*, in E. ALVAREZ CONDE (coord.), *El futuro del Modelo de Estado*, Madrid, 2007, 512 ss.

<sup>114</sup> Così M.J. GARCÍA MORALES, “Los nuevos Estatutos de autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿Una nueva etapa?”, in *Revista jurídica de Castilla y León*, n. 19/2009, 362.

istituzionali tradizionalmente presenti nei sistemi decentrati – la *Conferencia de Presidentes* nella sua dimensione verticale e orizzontale – e, *last but not least*, il processo di integrazione europea che sembra funzionare, nel panorama comparato, come forte ‘stimolo’ per “impulsar, crear o readaptar instrumentos y procesos cooperativos en ámbito interno”<sup>115</sup>.

### 3.1. *Le dimensioni della cooperazione: bilateralismo v. multilateralismo nell’asimmetrico sviluppo verticale-orizzontale. Considerazioni a margine del ‘modello catalano’.*

Il sistema di relazioni intergovernative assume una dimensione tanto ‘verticale’ – relazioni Stato-entità infrastatali – che ‘orizzontale’ – relazioni tra Regioni medesime – configurando, con specifico riferimento al caso spagnolo, un processo che la dottrina ha da sempre qualificato come assai debole e fortemente sbilanciato nel segno della verticalità, in assoluta controtendenza rispetto ad altri sistemi europei tradizionalmente federali<sup>116</sup>. D’altra parte, la prevalenza dell’uno o dell’altro segno dipende dal tipo di organizzazione statale-territoriale entro cui il processo intergovernativo si inserisce. In tal senso, la dimensione relazionale assume nell’ordinamento spagnolo peculiari connotazioni sviluppandosi all’interno di logiche multilaterali e bilaterali che ne rendono ‘unica’ la sua configurazione nel panorama comparatistico. Se la componente multilaterale procede essenzialmente dall’ambito statale, il bilateralismo sembra essere divenuto il carattere predominante del livello autonomico, come attestano le norme statutarie riformate. Il sistema, in linea di principio, è strutturato secondo una logica complementare – i due diversi caratteri sono manifestazioni dell’unitario fenomeno cooperativo –, ma nella sostanza sembra funzionare in senso binario, anche se le due ‘parallele’ (bi/multilateralismo) sono destinate ad incrociarsi, paradossalmente, proprio in ambito europeo. Il processo di integrazione europea promuove, certamente, uno sviluppo della componente multilaterale, connessa sia all’esigenza di una partecipazione europea paritaria del livello infrastatale – così la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (oggi *CARUE*)<sup>117</sup> – sia alla gestione della programmazione regionale di sviluppo che richiede una previa concertazione interna<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> Tale carattere discende dalla valorizzazione della sola funzione unitaria connessa al principio di collaborazione. Come sottolinea la Ceccherini, la Spagna si pone “assolutamente in controtendenza” rispetto agli altri Stati composti – come Germania, Belgio, Austria – proprio per la “prevalenza, se non la quasi esclusività, dei meccanismi di cooperazione di tipo verticale”. Cfr. E. CECCHERINI, *La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell’Unione europea*, in *Cuestiones constitucionales*, n. 18, 2008, 52

<sup>117</sup> Si tratta di un “un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos”, come previsto dall’art. 1.1. della *Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la CARCE*. Tale Conferenza svolge, dunque, un ruolo di connessione tra le CCAA e il Governo statale tanto come portavoce delle istanze regionali nella formazione della volontà dello Stato a livello europeo che come canale di trasmissione delle informazioni dalle istituzioni europee al livello regionale.

<sup>118</sup> Cfr. M.J. GARCÍA MORALES, “Las Relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, in M.J. GARCÍA MORALES, J.A. MONTILLA MARTOS Y X. ARBÓS MARÍN, *Las Relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Madrid, 2006, 21.

Tuttavia, sul piano più propriamente autonomico, l'uropeizzazione dell'ordinamento si riflette anche in una dettagliata disciplina statutaria relativa alle relazioni della propria CA con l'Unione europea<sup>119</sup>.

Generalmente, così come si osserva a livello comparato, le relazioni tanto sul piano organico, con la creazione di specifici organi di raccordo, che su quello funzionale, ovvero mediante atti o prassi che, a seconda dei soggetti partecipanti, possono caratterizzarsi in senso verticale o orizzontale. Le modalità concrete sono strettamente connesse alla struttura costituzionale e alle tendenze politiche e amministrative<sup>120</sup>. Nel panorama comparatistico troviamo diversi esempi in cui le relazioni intergovernative di entrambi i tipi costituiscono il principale mezzo di cooperazione tra i livelli di governo, con 'intensità' e 'risultati' differenti. Così, l'ordinamento tedesco o quello italiano – entrambi sistemi con strutture territoriali in 'movimento'<sup>121</sup> – in cui il sistema relazionale segue una linea di sviluppo prevalentemente orizzontale – nel primo caso – e 'mista' – nel secondo –; esito da rimettere, primariamente, all'esistenza(/inesistenza) di una seconda camera territoriale che assicura la cooperazione verticale e la partecipazione 'al centro' dei livelli governativi autonomistici<sup>122</sup>. In Spagna, il peculiare contesto giuridico e politico condiziona la 'mappa relazionale' determinando una debolezza 'endemica' del piano organico multilaterale-orizzontale. Il complesso strumentario cooperativo, realizzato dai soggetti istituzionali nelle pieghe del 'silenzio normativo', dà conto della frammentazione e della variegata realtà relazionale interna, per cui analizzare le relazioni intergovernative è un po' come "calibrar la magnitud de un iceberg"<sup>123</sup>, ovvero se è possibile misurare la parte 'visibile' della cooperazione è difficile stabilire l'estensione della parte 'sommersa' nient'affatto trascurabile. Le relazioni intergovernative, infatti, si sono sviluppate più per necessità che per precisa volontà dei soggetti coinvolti, carattere che si riflette in una base negoziale, più che legislativa, delle stesse<sup>124</sup>. Tuttavia, proprio attraverso l'inclusione di tale settore nelle Carte statutarie novellate, alcune previsioni relative alla dimensione partecipativa dei

---

<sup>119</sup> Sull'uropeizzazione dei nuovi Statuti di autonomia si v. M. MEDINA GUERRERO, "La internacionalización de la constitución territorial del estado autónomo", in J.I. UGUARTEMENDIA ECELZABARRENA, G. JÁUREGUI BERECIARTU (coords.), *Derecho constitucional europeo*, Valencia, 2011, spec. 90 ss.

<sup>120</sup> Si v. in tal senso F. MORATA, *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales*, in *Documentación Administrativa*, 1991, 153-166.

<sup>121</sup> Così E. ALBERTÍ ROVIRA, *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español*, in *REDC*, n. 78, 2006, 11-12. Sebbene l'A. si riferisca ai soli casi tedesco e spagnolo, noi inseriamo anche l'ordinamento italiano il cui piano cooperativo intergovernativo presenta diversi tratti comuni con gli altri due sistemi menzionati: l'ordinamento tedesco nell'ispirazione seguita dal legislatore di revisione – così il novellato art. 114 Cost. it. – e l'ordinamento spagnolo nei tratti verticali della cooperazione – "sistema delle Conferenze" – nonché nel carattere bilaterale connesso ai processi di differenziazione – art. 116, 3° c. Cost. it. –.

<sup>122</sup> Cfr. E. CECCHERINI, *La collaborazione...*, cit., 51-52.

<sup>123</sup> Espressione di Arbós Marín riportata da M.J. GARCÍA MORALES, *Las Relaciones intergubernamentales...*, cit., 10.

<sup>124</sup> Come rileva Albertí, le relazioni intergovernative si basano "o bien en instrumentos unilaterales, o bien en acuerdos de las partes implicadas, con una débil consistencia jurídica". Cfr., E. ALBERTÍ ROVIRA, *Las reformas territoriales ...*, cit., 25.

principi di autonomia e di collaborazione fanno ingresso nel ‘blocco di costituzionalità’<sup>125</sup>.

Tra i molteplici aspetti del ‘tessuto’ relazionale, ci sembra interessante evidenziare le linee tendenziali emergenti dalle riforme degli Statuti autonomici, facendo riferimento soprattutto al “modello statutario catalano” da cui tutti gli altri, in diversa misura, hanno tratto ispirazioni e sul quale – dato non trascurabile – si è espresso il TC. Si tratta di una prospettiva ulteriore attraverso cui valutare l’*an* e il *quomodo* della ‘*descentralización estatutaria*’ nell’opera di manutenzione costituzionale.

I testi statuari riformati contengono un generico riferimento al principio collaborativo sia sul versante multilaterale che bilaterale nelle diverse varianti, dalla *lealtad institucional* al *mutuo auxilio*<sup>126</sup>; nel Titolo V del nuovo Statuto catalano (EAC), rubricato “*De las relaciones institucionales de la Generalitat*”, leggiamo infatti: “La Generalitat y el Estado se prestan ayuda mutua y colaboración cuando sea necesario para el ejercicio eficaz de las competencias respectivas y para la defensa de los respectivos intereses” (art. 174.1 EAC). Lo statuyente catalano ha inteso sottolineare, dunque, la dimensione del *facere* e dell’astensione connessa al principio di cooperazione che esplica i suoi effetti con riferimento a due aspetti essenziali (e in realtà problematici) del funzionamento autonomistico delle CCAA in quanto enti competenziali e portatori di interessi propri.

Pur occupandosi marginalmente dello specifico canale cooperativo multilaterale nella sua *my notable* dimensione verticale, gli statuenti regionali si sono posti il problema di migliorare l’esistente<sup>127</sup>, indirizzandone il funzionamento in senso nettamente autonomistico, valorizzando, per quanto possibile, la partecipazione della singola CA all’interno delle sedi di cooperazione multilaterale. Si tratta, in generale, delle cd. *Conferencias Sectoriales* (CC.SS)<sup>128</sup> organi permanenti per lo più a carattere multilaterale istituite come “*órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción*”<sup>129</sup>, legislativamente riconosciuti<sup>130</sup> allo scopo di “asegurar en todo momento la necesaria coherencia de

<sup>125</sup> Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *¿Pueden los Estatutos...*, cit., 713 ss.

<sup>126</sup> Cfr. artt. 3, 174, 175, c. 2, 176, 209, EAC; artt. 3, c. 10.9 e 219 EAA; artt. 116 e 117, EAIB; art. 88 EAAR; artt. 57 e 58 EAEL; art. 59.3 EAV.

<sup>127</sup> Cfr. M.J. GARCÍA MORALES, *Las Relaciones intergubernamentales...*, cit., 12.

<sup>128</sup> In generale, si v. M<sup>a</sup>.J. RIDAURA MARTÍNEZ, *Relaciones Intergubernamentales. Estado-Comunidades Autónomas*, Valencia, 2009.

<sup>129</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto, fj. 12. La funzione specifica di tali organi consiste nell’«intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector» (fj. 13).

<sup>130</sup> Le CC.SS vengono create con la Ley del Proceso Autonómico 12/1983, de 14 de octubre (LPA) che costituisce una trasposizione dell’art. 8 del Proyecto de LOAPA uscito indenne dal giudizio di costituzionalità del TC. Nello specifico il Titolo I del Progetto legislativo del 1982 sopra menzionato prevedeva all’art. 8 la creazione di alcuni organi – le *Conferencias Sectoriales de Ministros y Consejeros autonómicos* – al fine di assicurare un’attuazione coerente e coordinata dei poteri pubblici. Si trattava di sedi di incontro tra esponenti dell’esecutivo statale e rappresentanti degli esecutivi autonomici all’interno delle quali poter scambiare i rispettivi punti di vista, esaminare in maniera congiunta le problematiche di ciascun settore e le azioni da progettare per la relativa risoluzione. Convocate e presiedute dal Governo statale, avrebbero dovuto riunirsi due volte l’anno. La legge in esame fu oggetto di ricorso costituzionale davanti al TC che, tuttavia, nella STC 76/1983, de 5 de agosto, ‘salvò’ proprio la parte relativa alle relazioni di cooperazione tra Stato e CCAA ritenendo che le CC.SS fossero necessarie per rendere ‘fluidi’ il rapporto tra i principi di unità e autonomia su cui si basa l’organizzazione territoriale dello Stato (fj 13).

actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación”<sup>131</sup>. In tale ambito emerge soprattutto la regolazione statutaria catalana che inserisce una precisa norma orientata a rimarcare il ruolo ‘peculiare’ della CA all’interno dei fori partecipativi paritari<sup>132</sup> sottolineando il carattere volontaristico della collaborazione, in linea con quanto già affermato dallo stesso TC nella famosa sentenza LOAPA (STC 76/1983). In effetti, gli statuenti sembrano mostrare particolare attenzione alla dimensione partecipativa della collaborazione che assume la funzione di ‘strumento compensativo’ rispetto ai *deficit* partecipativi dell’ordinamento costituzionale<sup>133</sup>. Tuttavia, se in prospettiva critica, le norme *de quo* potrebbero indebolire o contraddirre, non certo ‘coadiuvare’, il quadro collaborativo multilaterale<sup>134</sup>, proponendo una sorta di “potere di veto” alle singole CCAA, tale preoccupazione non emerge nelle argomentazioni usate dal TC nella richiamata STC 31/2010 in cui il sistema relazionale catalano esce indenne dal giudizio di costituzionalità se pensiamo che solo tre precetti relativi alla dimensione relazionale sono oggetto di interpretazione conforme riportata nel *fallo* della sentenza<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> È sintomatico che le CC.SS hanno avuto un forte impulso soprattutto a partire dagli *Acuerdos Autonómicos* del 1992 che ne hanno rafforzato il ruolo configurandole come “medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones públicas”. Negli *Acuerdos Autonómicos* stipulati tra il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e il *Partido Popular* (PP) nel febbraio del 1992 si riconosce il carattere ‘volontaristico’ delle parti nella costituzione e nella previsione dei contenuti delle norme e del funzionamento delle Conferenze. Tali Accordi fissavano, inoltre, una serie di criteri relativi al carattere che le Conferenze avrebbero dovuto assumere, così, ad esempio il carattere consultivo e la funzione partecipativa nei processi decisionali al fine di garantire la presenza delle CCAA negli ‘affari’ statali e nelle politiche comuni per consentire l’integrazione dei problemi regionali negli interessi dello Stato. Ed ancora, il principio del consenso delle parti come criterio di funzionamento in base al quale gli accordi vengono adottati per unanimità, regola generale che può essere disattesa e sostituita con regole maggioritarie in quegli ambiti di interesse comune considerati dalle parti attuazioni imprescindibili o ad efficacia e implementazione necessaria. Tali caratteri sono stati formalizzati attraverso successivi interventi del legislatore ordinario mediante la LRJAP-PAC 30/1992, de 26 de noviembre, che ne delinea maggiormente la ‘figura’ soprattutto a seguito della modifica del suo art. 5 (relativo alle CC.SS) avvenuta con Ley 4/1999. Sulla base di tali interventi legislativi le CC.SS si configurano, quindi, come organi collegiali di cooperazione a composizione multilaterale e di ambito settoriale, ovvero integrate da rappresentanti del governo tanto statale che autonomici del più alto livello.

<sup>132</sup> Cfr. art. 176, cc. 2 e 3 EAC laddove si subordina l’effettività degli accordi, adottati all’interno di meccanismi multilaterali di collaborazione con lo Stato, alla manifestazione di volontà della CA e si prescrive la possibilità presentare riserve laddove gli accordi siano stati adottati senza l’approvazione della CA medesima.

<sup>133</sup> Su tale aspetto si veda M<sup>a</sup>.J. GARCÍA MORALES, “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 86/2009, 65 ss.

<sup>134</sup> Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, *Apuntes sobre colaboración...*, cit., 140ss. Secondo l’A. le norme citate nella nota precedente irrigidiscono la “necesaria flexibilización de la multilateralidad” nei rapporti collaborativi Stato-CCAA se il funzionamento di tali meccanismi viene rimesso alla specifica manifestazione di volontà di ogni singola CA. Di contro si v., J. DIVASSÓN MENDÍVIL, *Los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in AA.VV., *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Zaragoza, 2008, 216 ss., secondo cui le previsioni contenute all’art. 176.2 EAC troverebbero ‘copertura giuridica’ nell’art. 8 della Ley 30/92 che dispone l’obbligatorietà degli accordi solo per le parti firmanti.

<sup>135</sup> Cfr. STC 31/2010, cit., fj. 112. Sul punto si v. N. PARÍS, *Les relacions institucionals de la Generalitat en la sentència sobre l’EAC*, in *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència sobre el Estatuto*, cit.;



Maggiormente sviluppata è, invece, la dimensione bilaterale riconosciuta sia in termini di ‘principio’ che nella sua manifestazione concreta in organi e strumenti. Che il principio di relazione bilaterale si inscriba e si sviluppi a partire e all’interno di un quadro relazionale multilaterale emerge chiaramente dall’art. 3.1 dello Statuto catalano, secondo cui “las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cuál la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”<sup>136</sup>. Un precetto, questo, che, come rileva il TC nella STC 31/2010 “no merece censura alguna de inconstitucionalidad” poiché la bilateralità non è altro che una delle diverse manifestazioni del principio di cooperazione e, in quanto tale, si proietta nell’ambito delle relazioni tra organi. La relazione bilaterale avviene tra i governi dello Stato centrale e della CA, entrambi parti dello “Estado español”, non potendosi estendere, dunque, alla relazione tra la CA catalana e lo Stato (inteso nel suo complesso) poiché “la parte sólo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad”. Non si tratta, quindi, di una relazione tra enti politici posti su un piano di parità dal momento che “el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas”<sup>137</sup>.

La bilateralità si esplica essenzialmente nella creazione di *Comisiones bilaterales de cooperación* – organi del tutto singolari in ambito comparatistico – previste dalla medesima LRJAP-PAC, come fori di incontro istituzionalizzati tra i rappresentanti dello Stato e ciascuna Comunità singolarmente considerata. Negli Statuti di nuova generazione troviamo, infatti, una specifica disciplina di tali organismi delineati come “plataforma de encuentro”<sup>138</sup> per la risoluzione di problematiche ‘individuali’ relative a singole CCAA. Se tali Commissioni – con l’eccezione della *Junta de Cooperación navarra*<sup>139</sup> – sono nate per volontà delle parti mediante un accordo che ne disciplina il relativo funzionamento ed il ‘campo d’azione’<sup>140</sup>, oggi godono, laddove disciplinate, di un preciso fondamento giuridico-statutario che ne sancisce la permanenza

---

R. TUR AUSINA, E. ÁLVAREZ CONDE, *Las consecuencias jurídicas de las Sentencia...*, 244 ss.; M. CORRETJA TORRENS, M. PÉREZ VELASCO, “Cataluña”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 19/ 2009 e da ultimo, M. CORRETJA TORRENS, J. VINTRÓ, X. BERNADÍ, “Bilateralidad y multilateralidad. La participación de la Generalitat en políticas y organismos estatales y la Comisión bilateral”, in *REAF*, n., 12/2011.

<sup>136</sup> Lo statuto andaluso dà, invece, una caratterizzazione maggiormente ‘solidaristica’ del sistema relazionale regionale, affermando all’ art. 219.1 che “en el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y auxilio”, mentre “para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación” (art. 219.2) e “en los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan”.

<sup>137</sup> Cfr. STC 31/2010, fj. 13.

<sup>138</sup> Cfr. M.J. GARCÍA MORALES, *Las Relaciones intergubernamentales...*, cit., 22.

<sup>139</sup> Nel caso della Comunità autonoma di Navarra la *Ley Organica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* (LORAFNA) prevede all’art. 69 la cd. *Junta de Cooperación*, successivamente regolata dal Real Decreto 1507/1984, de 1 de agosto.

<sup>140</sup> La creazione di Commissioni Bilaterali di Cooperazione ha seguito una linea di sviluppo incrementale; a partire dal 1987 sono state create, infatti, 16 Commissioni Bilaterali tra Stato e CCAA e tra queste, sul piano dell’attivismo, non figura, sorprendentemente, la CA catalana.

contravvenendo alla prassi di discontinuità che ne ha caratterizzato il funzionamento<sup>141</sup>. La *ratio* di base è quella di consentire una più stretta conoscenza delle singole problematiche autonomistiche da risolvere con strumenti ‘mirati’ ed in quanto tali maggiormente efficaci, soprattutto in un sistema caratterizzato da ‘specialità’ geografiche, culturali, o semplicemente statutarie<sup>142</sup>. Un ‘congegno’, quindi, che ben si sposa con – e in un certo senso incrementa – il carattere asimmetrico dello Stato autonomico. Questa particolare connessione ha rappresentato il principale fattore di sviluppo<sup>143</sup> delle Commissioni bilaterali tanto da essere istituzionalizzate come “*órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general*”<sup>144</sup>, assicurandosi un’importante funzione ‘para-giurisdizionale’ nella risoluzione dei conflitti – come previsto dalla Ley Orgánica 1/2000 – al fine di evitare il ricorso al canale di giustizia costituzionale<sup>145</sup>. I dati riportati negli *Informe sobre conflictividad Estado-CCAA* sono, in tal senso, confortanti pur se non mancano le critiche in merito alla effettività, certamente politica e non giuridica, delle negoziazioni adottate in tali sedi il cui oggetto, ricordiamo, è una legge già in vigore in ambito statale o regionale<sup>146</sup>. D’altra parte, come ricordavamo all’inizio, la cooperazione riveste un duplice ruolo: promozione della partecipazione al ‘centro’ della ‘periferia’ e compensazione alla ‘strutturale’ componente conflittuale degli ordinamenti composti. Se lo Statuto catalano ha fatto da ‘apripista’ in tema di “*priorización de la bilateralidad*”<sup>147</sup>, gli altri Statuti

---

<sup>141</sup> Carattere che emerge dai dati forniti dal MAP relativi alle riunioni e agli accordi adottati in sede di Commissione bilaterale nelle CCAA dotate di tale organo.

<sup>142</sup> Così gli *Acuerdos Autonómicos* del 1992.

<sup>143</sup> Seguendo l’analisi della García Morales, tra i fattori che hanno contribuito allo sviluppo dell’ambito bilaterale nel rapporto di cooperazione tra Stato e CCAA vi è certamente l’origine autonoma dello Stato, il processo dei trasferimenti nonché l’alto livello di conflittualità, in alcune fasi, dovuto alla presenza di forti partiti nazionalisti che condizionano il funzionamento dell’intero sistema politico. Cfr. M.J. GARCÍA MORALES, *Las Relaciones intergubernamentales...*, cit., 17. In tal senso anche F. BALAGUER CALLEJÓN, “Las últimas reformas estatutarias”, in ID. (coord.), *Manual de derecho constitucional*, v. 1, Madrid, 2007, 356.

<sup>144</sup> Così l’art. 5 della Ley 32/1990 come modificato dalla Ley 4/1999.

<sup>145</sup> L’art. 33 della Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, a seguito delle modifiche apportate dalla Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, ha dotato le Commissioni bilaterali di una nuova funzione, prevedendo che all’interno delle stesse possano essere adottati accordi di risoluzione dei contrasti al fine di evitare, in tal caso, il ricorso di incostituzionalità. Il termine per la proposta di ricorso davanti al TC viene ampliato a nove mesi proprio per consentire l’eventuale adozione di un accordo attraverso tali organismi. Tale previsione se da un lato va a consolidare il sistema di cooperazione tra Stato e soggetti territoriali rifacendosi ad un ‘monito’ più volte ricordato dal TC – “*buscar entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad*” (STC 13/1992, fj 7) –, dall’altro risponde, principalmente, all’esigenza di ‘alleggerire’ il sovraccarico di lavoro del TC nell’ambito relativo alle questioni di ordine competenziale. D’altra parte le Commissioni Bilaterali hanno finora funzionato come sedi di ‘ricomposizione’ dei conflitti più che come ambito di rapporto ‘privilegiato’ tra Stato e singola CA, come dimostrano i dati dell’*Informe anual* del MAP sulle Conferenze Settoriali e le Commissioni Bilaterali di Cooperazione.

<sup>146</sup> Su tale aspetto si v. M. GONZÁLEZ BEILFUSS, “La resolución sudicia de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el mecanismo del artículo 33.2 LOTC”, in J. TORNOS MAS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona, 2008.

<sup>147</sup> Così J.A. MONTILLA MARTOS, *Apuntes sobre colaboración...*, cit., 142. In tal senso si v. l’art. 183 EAC che configura la *Comisión Bilateral Generalitat-Estado* come “marco general y permanente de relación” con lo Stato. La Morales propone, invece, una visione più *soft*, rilevando come la *extensión* e il

riformati hanno adottato il bilateralismo con intensità differenziata, prevedendo, nella maggior parte dei casi, una Commissione bilaterale di tipo governativo<sup>148</sup>. Lo spazio d'azione riservato agli statuenti riguarda essenzialmente la composizione, l'organizzazione interna e le funzioni della Commissione tradizionalmente utilizzata come “paltafoma de impuso de trapasos”<sup>149</sup>. Risulta sintomatica, in merito, la disciplina catalana che configura la *Comisión Bilateral Generalitat-Estado* in termini di “marco general y permanente de relación” tra i governi statale e catalano (art. 183.1 EAC), orientata nel segno della ‘massimizzazione’ della partecipazione della CA ‘al centro’ – nell’esercizio delle competenze statali che abbiano qualche ricaduta sull’autonomia della Comunità<sup>150</sup> – attraverso una stabile sede di raccordo verticale pienamente la cui configurazione statutaria risulta compatibile con la Costituzione poiché (*enterpretada en el sentido de que*) non esclude altri meccanismi collaborativi, svolgendo una funzione di “cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos gobiernos, que son indisponibles”<sup>151</sup>. Nella stessa linea sono da leggersi, dunque, le funzioni partecipative e collaborative attribuite dallo Statuto alla Commissione bilaterale che si concretano in deliberazioni, proposte o adozione di accordi adottati dalla stessa per realizzare “una labor participativa y colaboradora que permite la concertación de las respectivas competencias del Estado e de la Generalitat, sin que la decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda asoptar la Comisión Bilateral (...) puedan en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias” (fj. 116 STC 31/2010).

Se la Commissione bilaterale catalana incarna lo spauracchio della *obsesión por el bilateralismo*<sup>152</sup> – si pensi al tenore della D.A. II EAC (pienamente costituzionale per il TC)<sup>153</sup> – emersa dal nuovo processo di riforme statutarie, è necessario tenere presente

---

*detallismo* della disciplina statutaria catalana sull’organo in esame ha prodotto una “imagen de descompensación a favor de la bilateralidad” che nella realtà non è poi così prevalente. Cfr. M.J. GARCÍA MORALES, *Las Relaciones intergubernamentales...*, cit., 24.

<sup>148</sup> Così le *Comisión Bilateral Generalitat-Estado* (art. 183 EAC), *Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado* (art. 220 EAA), *Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado* (art. 90 EAAr), *Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado* (art. 59 EAEL). Non rientrano nel novero lo Statuto valenziano – l’aspetto relazionale è scarsamente normato – e lo Statuto delle Illes Balears che contiene un generico riferimento alla creazione di organi di collaborazione Stato-CA per le questioni di specifico interesse della Comunità autonoma (art. 117 EAIB).

<sup>149</sup> Cfr. M. J. GARCÍA MORALES, “La colaboración en los nuevos Estatutos...”, cit., 393.

<sup>150</sup> Così gli artt. 183, cc. 1 lett. a) e 2 lett. a) EAC e nella stessa direzione gli artt. 220, c. 2, lett. a) EAA, 90, c. 2, lett. b) EAAr. e 59, c. 3, lett. b) EAEL.

<sup>151</sup> Cfr. fj. 115, STC 31/2010.

<sup>152</sup> Così, H. GONZÁLEZ RODRIGUEZ, “Los mecanismos de cooperación bilateral en los actuales procesos de reforma estatutaria y su incidencia en el modelo de Estado”, in E. ALVAREZ CONDE (coord.), *El futuro del modelo de Estado*, Madrid, 2007, 512-13.

<sup>153</sup> Nelle parole del TC la “posición determinante” (D.A.II EAC, “Acuerdos con el Gobierno del Estado”): si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y este no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión bilateral Generalitat-Estado) non è equivalente alla “posición vinculante”, per cui ciò che prevede tale norma è “unicamente una forma de actuar para el caso en que el Estado decida no acoger la posición de la Generalitat en aquellos supuestos en los que, de acuerdo con el Estatuto, sea determinante”. Secondo la Corte, dunque, il dovere di motivazione si configura come un meccanismo collaborativo in casi in cui sono particolarmente toccati gli interessi della CA senza che ciò vincoli in maniera alcuna lo Stato (fj.117, STC 31/2010).

che il funzionamento di tali sedi cooperative nella fase precedente alla loro ‘statutarizzazione’ non è stato certamente così incisivo e quello che sta accadendo nell’attuale fase post-statutaria sembra confermare la tradizionale *performance* per cui risulta difficile pensare che i contatti politici di alto livello possano lasciare la dimensione dell’informalità per trasferirsi nella Commissione.

Da tale quadro sembra emergere, dunque, una *descompensación* normativa nella disciplina del piano collaborativo-organico tra la dimensione multilaterale, caratterizzata da un quadro normativo *parco* e *obsoleto*, e quella bilaterale specificamente disciplinata e ‘aggiornata’ attraverso le norme statutarie<sup>154</sup>. Dimensione, quest’ultima, disciplinata anche sotto il profilo funzionale attraverso l’introduzione di specifiche norme statutarie relative alla regolazione dei cd. *Convenios de colaboración*, ‘convenzioni’ attraverso cui le parti, in posizione di parità, si impegnano a realizzare quanto stabilito nel testo dell’accordo firmato. Generalmente considerato ‘*eje*’ principale intorno al quale “se desarrolla la cooperación bilateral Estado-CCAA”<sup>155</sup> – o, piuttosto, manifestazione di una “multilateridad encubierta”<sup>156</sup> –, tale meccanismo è scarsamente disciplinato nella sua ‘veste’ verticale<sup>157</sup> anche a livello statutario. Solo gli statuti aragonese e catalano contengono, infatti, una menzione espressa dello strumento collaborativo in esame rimettendone il regime giuridico interno ad una specifica legge del Parlamento autonomico<sup>158</sup>. In realtà, gli accordi di cooperazione possono ‘giocare’ un ruolo rilevante nell’ambito della *competencia de participación*<sup>159</sup> emergente dai nuovi Statuti autonomici, che trova realizzazione non solo attraverso i pareri previ delle

---

<sup>154</sup> Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, *El marco normativo de las relaciones intergubernamentales*, in M.J. GARCÍA MORALES, J.A. MONTILLA MARTOS Y X. ARBÓS MARÍN, *Las Relaciones intergubernamentales...*, cit., 90.

<sup>155</sup> Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, J.J. RUIZ RUIZ, *La Cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992*”, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, n. 266, 1995, 413.

<sup>156</sup> Tale carattere deriverebbe, secondo la Morales, dalla circostanza che la maggior parte dei *convenios* rimandano a ‘*convenios-tipo*’, ovvero “un mismo texto que se subscribe por la mayoría de las CCAA, pero no de forma multilateral, sino bilateralmente entre el Estado y una Comunidad”. Cfr. M.J. GARCÍA MORALES, *Las Relaciones intergubernamentales...*, cit., 18.

<sup>157</sup> Dopo un primo Accordo sui *Convenios de colaboración* approvato dal Consiglio dei Ministri nel febbraio del 1990 al fine di garantire un minimo di omogeneità e coerenza nell’utilizzo di questa pratica, la formalizzazione avviene tramite la Ley 30/1992 – che ne riconosce l’esistenza – e la successiva Ley 4/1999, che perfeziona l’iniziale e debole disciplina specificando i soggetti competenti alla stipulazione delle convenzioni.

<sup>158</sup> Così gli artt. 88, c. 4 EAAR e 117, c. 1 EAC; quest’ultimo, inoltre, disciplina anche il termine di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Comunità catalana (art. 177, c. 2) mentre l’art. 90, c. 2 lett.a) EAAR configura gli accordi di cooperazione come strumento operativo della Commissione Bilaterale di Cooperazione.

<sup>159</sup> Come rileva Buitrón, tale competenza più che configurare una nuova ‘categoria’ competenziale, dà conto della “necesidad, expresada por las Comunidades Autónomas, de cooperar y colaborar en el desarrollo del Estado” nell’ambito delle competenze trasversali. In tal senso le nuove riforme statuarie “mediante la proliferación de las citadas “competencias de participación”, son el vehículo para la participación de las Comunidades Autónomas en ámbitos de actuación materiales del Estado, bien por competencia “propia”, sea ésta exclusiva o compartida, bien por competencia “horizontal”. Cfr. J. ORILLÉS BUITRÓN, *Competencias de participación. La cultura de colaboración*, in VV.AA., *Estudios jurídicos sobre el...*, cit., 159 e 162ss.

CCAA ma, nei casi andaluso, catalano e aragonese, anche mediante accordi di cooperazione in settori specificamente stabiliti dalle norme statutarie<sup>160</sup>.

Sul ‘fronte orizzontale’ l’assetto collaborativo presenta debolezze ancora maggiori. Paradossalmente, a differenza di altri ordinamenti comparati<sup>161</sup> in cui la potestà di stipulare accordi tra enti territoriali di medesimo rango si considera una facoltà implicita, la Costituzione spagnola contiene, invece, la disciplina normativa di base della cooperazione orizzontale. I cd. *Convenios horizontales* – convenzioni che le CCAA possono stipulare tra loro “para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas” – insieme agli “*acuerdos de cooperación*” sono, infatti, disciplinati dall’art. 145.2 CE. Si tratta di una norma controversa<sup>162</sup> dietro cui si celava il rischio che, attraverso accordi interautonomici, le CCAA potessero dar vita ad una sorta di ‘Stati paralleli’<sup>163</sup>. Tuttavia, se pur gode di una posizione di ‘privilegio’ costituzionale – a differenza della cooperazione verticale – tale strumento si inserisce in un quadro regolativo che “adolece de una excesiva rigidez y de formalismo” che si riflette in “un freno considerable a la hora de decidir transitar por este camino”<sup>164</sup>. Si determina, dunque, un paradosso di ‘proporzionalità indiretta’ per cui ad maggiore regolazione del meccanismo collaborativo corrisponde un minore utilizzo, contrariamente a quanto accade per i *convenios* nell’ambito relazionale verticale<sup>165</sup>. Se pur il quadro normativo degli accordi orizzontali si compone della Costituzione, oltre che degli Statuti, in realtà questi ultimi non hanno ‘riempito’ gli spazi regolativi loro destinati, certamente di scarso rilievo autonomistico, nelle more di una procedura ingessata e fortemente accentrata<sup>166</sup>. Gli Statuti, d’altra parte, hanno contribuito a restringere gli scarsi spiragli

---

<sup>160</sup> Si tratta della conclusione di accordi di cooperazione per la gestione di opere pubbliche qualificate di interesse generale o che riguardano un’altra CA (art. 88, c. 3 EAAr, art. 148, c. 3 EAC e art. 56, c. 8 EAA) o per l’esecuzione e sfruttamento di opere idriche di titolarità statale (art. 72, c. 2 EAA, art. 117, c. 2 lett. b) e art. 50, c. 2 EAA). Su tale aspetto si v. J. DIVASSÓN MENDÍVIL, *Los convenios de colaboración...*, cit., 224-25.

<sup>161</sup> In tal senso P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación (Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización; su aplicación al caso español)*, Madrid, 1984.

<sup>162</sup> Come rileva Cuesta “pocos artículos como el que ahora nos ocupa ocasionaron tantos debates y fueron objeto de tan larga y minuciosa elaboración”. Cfr. R. ENTRENA CUESTA, *Comentario al artículo 145*, in GARIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, 1566.

<sup>163</sup> La ragione profonda che probabilmente orientò il costituente in tal senso risiede probabilmente – come afferma García Morales – nel “temor de que los convenios horizontales pudieran constituir un embrión para la creación de núcleos de poder susceptibles de amenazar la existencia del Estado”. Cfr. M.J., GARCÍA MORALES, *Los convenios entre Cataluña y otras Comunidades Autónomas: régimen jurídico y realidad en las relaciones de colaboración de la Generalidad con otras Comunidades*, in *Autonomías*, n. 17, 1993, 100. D’altra parte non è un caso che il costituente spagnolo abbia fatto precedere tale norma da un divieto: “en ningún cas se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”, mantendo il precetto già previsto dalla Costituzione del 1931 (art. 13).

<sup>164</sup> Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *REDC*, n. 14, 1985, 50.

<sup>165</sup> Così, E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios de colaboración*, in *Anuario jurídico de La Rioja*, n. 8, 2002, 150. Secondo l’A., in realtà il maggior successo della pratica convenzionale di tipo verticale non è conseguenza diretta di una maggiore flessibilità del regime giuridico, così come la rigidità normativa non è l’unico fattore causale della debolezza delle relazioni orizzontali, tuttavia “conviene dejar constancia de esta circunstancia”.

<sup>166</sup> In effetti, il richiamo dell’art. 145.2 CE alla norma statutaria, che potrà prevedere “i casi, i presupposti e le modalità” della stipulazione degli accordi tra CCAA per la prestazione e la gestione di servizi delle

di flessibilità adottando soluzioni assai ‘restrittive’ per le CCAA e, dunque, ‘espansive’ del potere centrale<sup>167</sup>. A livello comparato è difficile individuare una formula di controllo statale così pregnante sulla formazione di convenzioni e accordi tra i soggetti territoriali<sup>168</sup> e non è insolito trovare accordi di cooperazione orizzontali di carattere multilaterale<sup>169</sup>. Nel caso spagnolo, orientato al bilateralismo anche in questo ambito<sup>170</sup>, non solo è più facile realizzare accordi di tipo verticale, ma, paradossalmente, per le CCAA è più semplice realizzare accordi di cooperazione trasfrontaliera con Regioni confinanti di altri ordinamenti piuttosto che adottare accordi con altre CCAA limitrofe<sup>171</sup>. Un dato certamente peculiare che rimanda all’utilizzo di ‘vie alternative’ di natura privatistica come ‘metodologia’ generale seguita nella costruzione delle relazioni orizzontali, conducendo ad una intensificazione della “colaboración clandestina”<sup>172</sup>, ovvero ‘informale’. La tradizionale reticenza verso l’uso di convenzioni orizzontali ha determinato prassi collaborative che si sviluppano lungo le vie informali di Dichiarazioni di intenti, Protocolli di collaborazione reciproca, considerati “acuerdos entre caballeros” che consentono di sfuggire ai requisiti formali previsti dalle norme costituzionali<sup>173</sup> e statutarie. Accanto alla mancanza di una volontà politica

---

stesse, si completa con l’obbligo di comunicazione alle *Cortes Generales* e, in tutti gli altri casi, con la necessaria ‘autorizzazione’ del Parlamento nazionale .

<sup>167</sup> Cfr. A. SÁNCHEZ NAVARRO, *Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas*, in VV.AA., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo XI, Madrid, 1999, 73-108.

<sup>168</sup> Emblematico è il caso statunitense laddove la Costituzione prevede che qualsiasi accordo o convenzione – «any agreement or compact» – tra gli Stati deve avere l’approvazione del Congresso (art. 1., sez. 10, c. 3). Un *assent*, tuttavia, limitato dalla giurisprudenza della Corte Suprema ai soli casi in cui gli accordi riguardassero il ‘*political balance*’, ovvero il sistema di equilibrio politico dei poteri nella relazione tra Federazione e singoli Stati. Ed ancora in altri sistemi federali europei, come Svizzera o Austria, si stabilisce solo un mero dovere di informazione *ex post* al Governo federale, mentre in Germania non viene menzionato nessun tipo di controllo federale sugli accordi stipulati tra i Länder. Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, in AA.VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcellona, 1993, 80.

<sup>169</sup> Si v., M.J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, 1998.

<sup>170</sup> Nell’ordinamento spagnolo la collaborazione interautonomica multilaterale – come rileva Martos – è relativamente scarsa poiché gli accordi di collaborazione riguardano nella maggior parte dei casi CCAA limitrofe. Cfr. M.J. GARCÍA MORALES, *Las Relaciones intergubernamentales...*, cit., 35.

<sup>171</sup> In tal senso, E. AJA, M.J. GARCÍA MORALES, *Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas*, in J. TORNOS, (dir.), *Informe Comunidades Autónomas, 2000*, Barcelona, 2001, 655.

<sup>172</sup> Come rileva Aja, sarebbero in aumento quegli accordi interautonomici di tipo ‘soft’, ovvero dichiarazioni di intenti o contratti non passibili del controllo parlamentare previsto dall’art. 145.2 CE, incrementando in diversi settori quella che, nel sistema tedesco, viene denominata “colaboración clandestina”. Cfr. E. AJA, *Valoración General*, in AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas 1997*, vol. I, Barcelona, 1998, 28 e J. TORNOS MÁS, *Valoración General*, in AA.VV., *Informe de las Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona, 2008, 17. D’altra parte lo stesso TC affermava, nella STC 44/1986, che se anche il regime giuridico previsto dall’art. 145.2 e dalle norme statutarie fosse applicabile ai soli *convenios* ciò non escludeva la possibilità che altre forme di cooperazione orizzontale fossero possibili, come, ad es. “declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación” (ffjj. 2, 4). Il rischio, in tutto ciò, è l’‘emarginazione’ delle garanzie di controllo e trasparenza di natura pubblicistica, una “huida del Derecho Público”. Cfr. I. LASAGABASTER HERRARTE, *Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo*, in *RVAP*, n. 41/1995, 212.

<sup>173</sup> Così C COLINO CÁMARA, “Las Relaciones Intergubernamentales...”, cit.,

collaborativa, presente soprattutto nella fase iniziale del processo autonomico, è necessario porre l'eccessiva rigidità del modello orizzontale previsto rispetto al quale il passaggio parlamentare a livello statale – e in molti casi anche a livello regionale – sembra ingessare eccessivamente la procedura.

I 'nuovi' Statuti di autonomia, pur contendendo precisi riferimenti alla collaborazione interautonomica, non segnano un passaggio vero e proprio dall'"autonomismo competitivo" all'"autonomismo cooperativo"<sup>174</sup>. Permane, infatti, l'assenza di una precisa determinazione dell'oggetto materiale dei *convenios* – "supuestos, requisitos y términos" vengono rimandati, come nel caso catalano o andaluso, al Parlamento autonomico<sup>175</sup> – e il ruolo preponderante dei Parlamenti regionali rispetto ad una più 'attenta' definizione dei "servicios propios"<sup>176</sup>. D'altra parte, l'art. 145.2 CE non funziona da 'clausola di abilitazione' rivolta alle CCAA ma, al contrario, opera una mera remissione di disciplina alle singole norme statutarie corroborate dal controllo parlamentare<sup>177</sup>, le quali operano nel segno di una *desconstitucionalización* della materia, rinviando – con non poche perplessità<sup>178</sup> – la disciplina del regime giuridico ad una successiva legge autonoma. Il 'potere di veto' delle *Cortes Generales* viene conservato dalle nuove disposizioni statutarie che non prevedono procedure distinte tali da differenziare il 'controllo' parlamentare – come previsto, invece, dalla norma costituzionale –, ma, piuttosto, *desnaturalizan* la 'comunicazione' assegnando al Legislativo nazionale una "autentica facoltà di decisione sulla natura dell'atto"<sup>179</sup>; rimane 'scoperta', infatti, la regolazione del "carácter y los efectos" della comunicazione al 'centro'. Tale indeterminazione non viene 'sciolta' neanche sul piano della legislazione autonoma. La *ley 26/2010 de Régimen jurídico y de procedimiento de las admistraciones públicas de Cataluña* ne costituisce un chiaro

---

<sup>174</sup> Espressioni di F.J. CORCUERA ATIENZA, *Autonomismo cooperativo...cit.* In realtà, come sottolinea López-Aranguren, tra le due dimensioni non vi è un rapporto dicotomico poiché "el sistema exige que se establezcan relaciones de cooperación para que exista competencia, y exige que existan relaciones competitivas para que haya cooperación". Cfr. E. LÓPEZ-ARANGUREN, *Modelos de relaciones entre poderes*, REP, n. 104, 1999, 9-34.

<sup>175</sup> Così gli artt. 177 EAC e 226 EAA. Di pari segno, anche l'art. 91, c. 3 EAAR.

<sup>176</sup> Cfr. A.M. CARMONA CONTRERAS, *La colaboración entre Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales?*, in G. RUIZ-RICO RUIZ (coord.), *La reforma de los Estatutos...*, cit.

<sup>177</sup> Cfr. la STC 44/1986. Come rileva Albertí Rovira, si tratta di una "norma habilitadora de un poder de intervención o control estatal sobre tale convenios, que, de no contar con una previsión constitucional expresa, no podría reconocerse a favor del Estado". Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, cit., 80.

<sup>178</sup> Secondo Albertí la remissione alle norme statutarie soprattutto con riferimento alla determinazione degli effetti risulta "técnicamente incorrecta" poiché "atribuye a normas particulares, como sono los Estatutos de aAutonomía, la determinación de los efectos que debe surtir un acto de de control estatal, de carácter general". Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *op. ult. cit.*, 125.

<sup>179</sup> Cfr., P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación ...*, cit., 411. Se pur un accordo viene trasmesso alle *Cortes* sotto la 'veste' giuridica del 'convenio' (nei cui confronti vige il solo obbligo di comunicazione al Parlamento nazionale e non anche l'approvazione), queste conservano, comunque, la possibilità di valutare il contenuto per definirne la natura, potendosi verificare che un iniziale *convenio* (almeno tale per la CA che ne dà comunicazione) si trasformi, per intervento parlamentare, in un *acuerdo* che richiede necessariamente l'autorizzazione. In tale direzione gli artt. 178, c. 4 EAC, 226, c. 2 EAA, 118, c. 1 EAIB, 60, c. 2 EAEL.

esempio. D'altra parte lo stesso Consiglio di Stato<sup>180</sup> sottolinea la difficoltà di differenziare gli *acuerdos* dai *convenios*, distinzione praticamente assente nella normativa statutaria catalana dove entrambi gli strumenti rispondono alle medesime finalità. Che tale indefinizione possa contribuire ad una maggiore fluidità del controllo parlamentare statale<sup>181</sup> è da provare. Le 'novità' introdotte dagli statuenti di riforma sul tema riguardano, piuttosto, il riferimento a specifici settori in cui si promuove la cooperazione orizzontale – lingua propria, cultura, condivisione di specifici criteri come l'appartenenza all'Arco mediterraneo dell'Ue o l'esistenza di vincoli linguistici e culturali<sup>182</sup> – 'conformata', dunque, alle peculiarità autonome.

Ma dalla 'teoria' alla 'prassi' niente di nuovo sotto il sole?

La cooperazione interautonomica, "casi inédita"<sup>183</sup> negli anni passati, sembra assumere consistenza anche grazie alla progressiva creazione di *Registros de convenios*<sup>184</sup> che ci consentono di comprovare la consistenza quantitativa e qualitativa di meccanismi cooperativi convenzionali soprattutto con riferimento alla dimensione orizzontale, restia ad 'uscire allo scoperto'. D'altra parte alcune CCAA, come quella catalana, hanno cercato di sopperire all'endemico problema della mancanza di trasparenza connesso alle relazioni intergovernative prevedendo negli Statuti riformati specifici strumenti di pubblicità quali l'obbligo di pubblicare le convenzioni verticali e orizzontali nei Bollettini ufficiali o la elaborazione di Memorie da parte della Commissione Bilaterale<sup>185</sup>. Da una comparazione tra i dati relativi ai *convenios* comunicati al Parlamento statale e quelli estrapolabili dai Registri autonomici emerge, infatti, e ancora una volta, una cooperazione orizzontale 'encubierta' tra le CCAA<sup>186</sup>, esito certamente della rigidità procedurale di tali strumenti, rispetto alla quale è curioso rilevare la paradossale attenzione del Senato rispetto alla flessibilizzazione delle procedure – in tal senso l'Acuerdo de la Mesa del Senato sull'interpretazione dell'art. 137 del Regolamento del Senato in merito alla procedura di comunicazione e qualificazione dei *convenios*<sup>187</sup> – piuttosto che dei nuovi Statuti di autonomia.

In tale prospettiva la 'ri-costruzione' statutaria di uno "Estado autonomico cooperativo" si muove in controtendenza rispetto a quanto mostra l'esperienza comparata nei federalismi europei dove la cooperazione orizzontale ha avuto un ruolo

---

<sup>180</sup> Cfr. *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones constitucionales de la Constitución española*, Madrid, 2006, 199 ss.

<sup>181</sup> Così F.J. MATIA PORTILLA, "La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado", in *Revista jurídica de Castilla y León*, n. 23/2011, 120.

<sup>182</sup> Così gli artt. 6 EAC, 227 e 228 EAA, 59. 4 EAV, 5, 119 e D.A. II EAIB, 9 EAEL.

<sup>183</sup> Espressione di E. ALBERTÍ ROVIRA, *op. ult. cit.*, 111.

<sup>184</sup> Così, ad es., il *Registro de convenios de colaboración y cooperación*, istituito nella CA catalana con Decreto 52/2005, de 5 de abril (successiva modifica con Decreto 322/2006, de 22 de agosto).

<sup>185</sup> In tal senso l'art. 178.5 EAC.

<sup>186</sup> I *Balanç d'activitat. Exercicis 2004-2006* e il successivo, per gli anni 2007, 2008, 2009, della Direcció General de Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya, attestano l'emersione progressiva della cooperazione interautonomica della CA catalana, attestando l'effettivo 'scollamento' con la consistenza quantitativa degli accordi comunicati al Parlamento statale. Come riporta Colino Cámara con riferimento al caso catalano, nel primo periodo menzionato risulta 1 accordo comunicato al Senato a fronte di 21 firmati con altre CCAA. Cfr. C.COLINO CÁMARA, "Las Relaciones Intergubernamentales...", cit.

<sup>187</sup> Su tale punto si v., J. VILLARINO MARZO, "Senado", in J. TONOS MAS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Barcelona, 2009, 189 ss.



rilevante nel rafforzamento del livello infrastatale, funzionando come strumento di ‘difesa’ contro le tendenze di centralizzazione e di ‘partecipazione’ degli enti territoriali al livello centrale<sup>188</sup>. D’altra parte basta considerare che solo nel 2004 appare nel ‘panorama relazionale’ la *Conferencia de Presidentes*<sup>189</sup>, organo di collaborazione orizzontale tra gli esecutivi regionali, tradizionalmente posto come organo di vertice del circuito orizzontale<sup>190</sup>, che, a differenza dei suoi ‘simili’ esistenti in altri ordinamenti federali europei, assume una configurazione del tutto peculiare di “auténtica cúspide de las relaciones entre el Estado y las CCAA”<sup>191</sup>. Se tale organo nasce in maniera strumentale al rapporto Stato-CCAA – in modo non dissimile alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in Italia<sup>192</sup> –, l’*imprinting* ‘verticale’ ne determina la singolarità: la stretta connessione al vertice esecutivo statale<sup>193</sup> condiziona inevitabilmente gli spazi di autonomia dello ‘spirito collaborativo’ orizzontale decretandone un carattere ‘misto’<sup>194</sup>.

Se la verticalità, quindi, continua ad essere il carattere prevalente e ‘condizionante’ del sistema relazionale spagnolo, come emerge anche dagli Statuti riformati, la

---

<sup>188</sup> Cfr., E. AJA, M.J. GARCÍA MORALES, *Las relaciones entre...*, cit., 647.

<sup>189</sup> Dalla prima riunione svoltasi nel 2004, la Conferenza è stata convocata nel 2005, 2007 e 2009 su temi di rilevanza fondamentale per le CCAA (es. la *financiación sanitaria*).

<sup>190</sup> I riferimenti comparatistici più importanti sono sicuramente la *Ministerpräsidentenkonferenz* tedesca, la similare Conferenza dei Presidenti nell’ordinamento austriaco e la Conferenza dei governi nel caso svizzero. Per una prospettiva comparata si v. E. AJA, “La Conferencia de Presidentes del Estado Autonomico”, in AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelona, 2006, 789 ss. e G. IOVINELLA, “Il sistema delle conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia: note sui raccordi paracostituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali”, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 5, 2005, 549 ss.,

<sup>191</sup> La Conferenza dei Presidenti delle CCAA rappresenta – come rileva Aja – “la instancia superior de diálogo entre los máximos responsables del poder político en España, para integrar la dinámica de las CCAA en las decisiones generales, tanto del Estado como de la Unión Europea”. Così E. AJA, *La Conferencia de Presidentes del Estado Autonomico*, in AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas*, 2005, Barcelona, 790.

<sup>192</sup> Se pur l’‘atto di nascita’ (16 gennaio 1981) di tale organo precede l’istituzione della Conferenza Stato-Regioni, in realtà sul piano funzionale la primigenia Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome svolgeva un ruolo del tutto ‘servente’ al sistema conferenziale verticale. Solo a seguito dell’adozione del primo regolamento interno nel gennaio del 2005, la Conferenza in esame ha acquisito un carattere maggiormente autonomo, annoverando tra gli interlocutori non solo il Governo ma anche il Parlamento, altri organismi centrali dello Stato e le istituzioni comunitarie (art. 1, Reg.). Su tale aspetto si v. L. FERRARO, “La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2007, 714 ss.

<sup>193</sup> Istituita e convocata dal Presidente del Governo Zapatero, la Conferenza dei Presidenti rischia di divenire un ulteriore terreno di scontro politico maggioranza-opposizione, poiché siffatta strutturazione gioca a favore di una percezione della stessa come “in strumento político en manos del Gobierno, al que responda la oposición con el boicotto, no como un marco para las relaciones de colaboración al más alto nivel” fondamentale per un funzionamento corretto del sistema. Così J.A. MONTILLA MARTOS, *El marco normativo...*, cit., 94.

<sup>194</sup> Come rileva Aja, a differenza dell’ordinamento tedesco di altri sistemi di diritto comparato, dove la Conferenza dei Presidenti nasce su iniziativa delle Regioni stesse ed è composta dai soli enti federati, nel caso spagnolo la Conferenza dei Presidenti viene strutturata secondo un duplice asse verticale-orizzontale: “predomina la participación conjunta de las instancias estatal y autonómica” che ne determina non tanto la natura di “órgano estatal que se abre a las Comunidades, sino propiamente de un órgano que pertenece a ambos niveles”. Cfr. E. AJA, *Reflexiones sobre la Conferencia de Presidentes*, in *RVEA*, n. 43-44, 2004, 65.

relazionalità orizzontale si configura, ancora una volta, come la “crónica de oportunidades perdidas”<sup>195</sup>?

In realtà, sarebbe giusto dire “eppur si muove” grazie alle riforme statutarie se adottiamo una prospettiva che non sia ‘puramente’ giuridica. Lo sviluppo delle riforme statutarie ha costituito, infatti, l’elemento ‘agglutinante’ oggetto degli *Encuentros entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía*<sup>196</sup>, una primigenia ed embrionale forma di cooperazione realmente organica tra le CCAA apertasi, nel corso delle diverse riunioni, alla partecipazione di quasi tutte le CCAA (con l’eccezione dei Paesi Baschi). È innegabile che la componente volontaristica svolge un ruolo fondamentale e l’intensa attività sviluppata da questo foro nonché, da ultimo, la dichiarazione di Santander del 2011 di costituzione della *Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas* lascia intravedere possibili spazi di sviluppo della dimensione orizzontale multilaterale finora assente dal sistema spagnolo.

### 3.2. La cooperazione extra-ordinem: un breve accenno all’apertura europea.

La forte ‘vocazione europeista’ degli Statuti autonomici di ‘nuova generazione’ attesta, emblematicamente, due importanti aspetti. Da un lato, le Regioni sono sempre più coinvolte a livello europeo come *partner* essenziali nell’implementazione di politiche e programmi comunitari – funzione che non trova corrispondenza sul piano giuridico-istituzionale europeo –. Dall’altro, la ‘europeizzazione’ dell’ordinamento statale, soprattutto laddove la ‘via’ della riforma costituzionale in tal senso orientata risulta impraticabile, sembra seguire dinamiche sempre più di tipo *bottom up* connettendosi alla spiccata ‘vocazione autonomistica’ del livello infrastatale. Non è un mero ‘caso’ la coincidenza tra l’apertura del processo ‘costituente’ europeo nel 2003 e l’‘esplosione’ del nuovo processo autonomistico in Spagna con l’elaborazione del progetto di riforma statutaria basca. Questa sorta di ‘riconoscimento statutario’ della progressiva europeizzazione dell’ordinamento giuridico, di cui le CCAA sono parte sembra quasi voler vincolare la stessa dinamica integrativa europea a quella del decentramento interno, con rilevanti riflessi sul principio autonomistico nella sua duplice dimensione partecipativa e relazionale. La “autoafirmación europea”<sup>197</sup> emerge, infatti, da una disciplina statutaria espressamente dedicata alla partecipazione delle CCAA al processo di *European building* – tutti gli Statuti riformati contengono specifici titoli o capitoli riservati alle relazioni con l’Ue<sup>198</sup> – nonché da una strutturazione multilivello del ‘profilo identitario’ della CA – incluso quella che potremo definire ‘identità di cittadinanza’<sup>199</sup> – orientato ai valori, agli obiettivi e ai

---

<sup>195</sup> Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, *El marco normativo...*, cit., 33.

<sup>196</sup> Si veda la relativa pagina web: [www.comunidadesautonomas.org](http://www.comunidadesautonomas.org).

<sup>197</sup> Cfr. D. ORDÓÑEZ SOLÍS, *Las relaciones entre la Unión europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos*, in REAF, n. 4/2007, 75.

<sup>198</sup> Così il Cap. II (Tit. V) *Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea EAC*; il Cap. III (Tit. IX), *Relaciones con las instituciones de la Unión Europea EAA*; il Cap. II (Tit. VII) *Relaciones con la Unión Europea EAIB*; il Tit. VI *Relaciones con la Unión Europea EAV*; il Cap. II (Tit. IV) *Relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado EACL* e il Cap. III (Tit. VII) *Relaciones con la Unión Europea EAAR*.

<sup>199</sup> Con tale espressione si vuole fare riferimento alla nuova e problematica frontiera dei “diritti statutari” – circuito ‘ad alta tensione’ del processo riformistico in atto – che rimette in gioco ancora una volta, ed

principi del *marco de referencia* europeo<sup>200</sup>. L'inclusione di 'clausole europee' a livello statutario riflette non solo un potenziale incremento delle dinamiche centrifughe ma, soprattutto, l'esigenza di integrare il livello regionale in un quadro di pluralismo ordinamentale, rendendosi necessario, quindi, l'ampliamento del medesimo principio di relazione. Sulla scia di una tendenza comune ad altri ordinamenti federato-regionali europei, il sistema relazionale interno riceve, anche nel caso spagnolo, un forte impulso dal processo integrativo europeo che si manifesta, in prima battuta, nello sviluppo della dimensione multilaterale. Garantire l'integrazione delle CCAA nella formazione e manifestazione unitaria della volontà statale in sede europea ha spinto, infatti, verso la creazione di un foro negoziale a carattere paritario in grado di superare le disfunzioni del modello partecipativo basato su un sistema conferenziale irregolare ed eterogeneo e su una concertazione interautonomica destrutturata<sup>201</sup>. L'istituzione della CARCE<sup>202</sup> come sede privilegiata di dialogo e cooperazione tra Stato e CCAA nella elaborazione e applicazione del diritto europeo, allinea il sistema relazionale-partecipativo spagnolo alle tendenze emergenti in altri ordinamenti decentrati europei<sup>203</sup>. Similmente alla Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria<sup>204</sup> nel caso italiano, la CARCE svolge una rilevante funzione di snodo *intra* ed *extra ordinem* in qualità di portavoce delle istanze regionali a livello centrale (statale) e di canale di trasmissione delle informazioni europee direttamente indirizzato al piano interno-regionale. D'altra parte, non è un dato

---

ora più di prima, la 'rischiosa' configurazione di una cittadinanza differenziata in connessione all'esigenza di una protezione *multilevel* dei diritti. Sul tema si v., fra gli altri, J.M<sup>a</sup>. CASTELLÁ ANDREU, "Hacia una protección "multinivel" de los derechos en España. El reconocimiento de derechos en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas", in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 120, 2007, 723 ss.; ID., "La incorporación de cartas de derechos y deberes en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas", in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006, 341ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, "Las últimas reformas...", cit., 366ss. e, da ultimo, G. CÁMARA VILLAR, "Veste e realidad de los derechos estatutarios", in *Revista de Estudios Políticos*, n. 151/2011, 57 ss.

<sup>200</sup> Si v., soprattutto, l'art. 1, c. 4 EAA e l'art. 3, c. 1 EAC.

<sup>201</sup> Si v., in tal senso, E. ALBERTÍ ROVIRA, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna*, in E. ALBERTÍ ROVIRA, L. ORTEGA ÁLVAREZ, J.A. MONTILLA MARTOS, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Madrid, 2005, 16-17.

<sup>202</sup> Cfr. art. 1, *Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*. Il percorso evolutivo della CARCE inizia, in realtà, nel 1989 – anno in cui avviene la prima riunione – e prosegue gradualmente attraverso l'adozione, nel 1994 *Prácticas*, dell'"Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales", con il quale si prevede la partecipazione delle CCAA alla 'fase ascendente' del processo decisionale europeo sul piano interno, e, nel 1997, della legge sopra citata cui fa seguito l'immediata approvazione di un Regolamento interno. Per un primo approccio al tema si v., E. ROIG MOLÉS, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, 2002.

<sup>203</sup> Cfr. G. FLORIDIA e R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e sibnazionale*, Torino, 2007.

<sup>204</sup> A seguito delle modifiche costituzionali intervenute nell'ordinamento italiano con l.c. 3/2001 e, soprattutto, delle successive leggi di attuazione (in particolare la L. 131/2003 e la L. 11/2005), la Conferenza Stato-Regioni assume un ruolo di rilievo nella partecipazione delle Regioni all'Ue sia nella fase 'indiretta' – concorso delle Regioni alla formazione della posizione statale in sede di istituzioni europee – che 'diretta' – in specie la partecipazione di un rappresentante regionale al Consiglio dei Ministri dell'Ue (come previsto dall'art. 230 TCE) –.

di secondaria importanza il ruolo svolto dal ‘fattore Europa’ nel plasmare – per lo meno in tale ambito – la strutturazione del principio relazionale attraverso i binari della ‘orizzontalità’ e formalizzazione normativa, non appartenenti al “paradigma autonómico español”<sup>205</sup>. La CARCE, infatti, è l’unica sede cooperativa del circuito conferenziale ad avere una specifica disciplina legislativa; un dato che va nella direzione di una possibile compatibilità tra le relazioni intergovernative e la regolazione normativa. Sul piano funzionale, ancora una volta è una specifica esigenza autonomistico-europea a farsi promotrice di una dinamica di collaborazione orizzontale dinanzi alla necessità di adottare una ‘posizione comune’ tra le CCAA in merito alla partecipazione del rappresentante autonomico nel Consiglio europeo<sup>206</sup>; su tale base potrebbe prendere forma una “colaboración orizontal multilateral generada a partir de la cooperación vertical”<sup>207</sup>. In realtà siamo ben lungi da tale prospettiva se consideriamo la posizione preminente dello Stato centrale nel circuito concertativo – meglio definibile, per alcuni versi, di ‘coordinazione’ – della CARCE<sup>208</sup>; elemento, quest’ultimo, non trascurabile che rientra a pieno titolo nel novero dei fattori alla base dell’attuale *federalizing process* autonomico. La ‘nuova’ risposta statutaria agli ‘squilibri centralisti’ in materia europea ripercorre lo schema ‘bilateralismo-multilateralismo’, consolidato soprattutto nelle CCAA che avevano già adottato, in tale ambito, strumenti ‘stabili’ di cooperazione ‘duale’<sup>209</sup>, riconosciuti, d’altra parte, dallo stesso ‘sistema CARCE’<sup>210</sup>.

---

<sup>205</sup> Cfr., E. ALBERTÍ ROVIRA, *Las reformas territoriales...*, cit., 35.

<sup>206</sup> Si v. gli *Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 “sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión europea”* e “sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo de Consejo de la Unión Europea” nonché, da ultimo, la *Guía de Buenas Prácticas*, adottata con Acuerdo de 12 de diciembre de 2006,. Cfr. AA.VV., *Informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea. Año 2007*, MAP, Madrid, 2008.

<sup>207</sup> Se risulta difficile delineare i contorni e l’esistenza di tale collaborazione, è innegabile, tuttavia, l’effetto che potrebbe avere nel “fortalecer la participación de las CCAA en materia europea” così come “la propia visión que se tiene sobre la colaboración entre CCAA en el Estado autonómico”. Così M.J. GARCÍA MORALES, *Las Relaciones intergubernamentales...*, cit., 40. In tal senso anche J.Mª. CASTELLÀ ANDREU, *Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea*, in REAF, n. 6, 2008, 41, secondo cui “estamos ante el primer supuesto práctico de concertación horizontal entre las CCAA”.

<sup>208</sup> Così F. MORATA, *La Europeización del Estado Autonómico*, in F. MORATA, G. MATEO (ed.), *España en Europa, Europa en España [1986-2006]*, Barcelona, 2007, 162. La CARCE, in effetti, costituisce il centro nevralgico di coordinamento delle CC.SS e dei rapporti interamministrativi soprattutto in chiave orizzontale attraverso la *Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos*. Nella citata *Guía de Buenas Prácticas* troviamo, infatti, tra gli obiettivi specifici quello di “Proporcionar elementos para homogeneizar el proceso de participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo”, con la successiva indicazione dei criteri da utilizzare per la designazione del rappresentante autonomico nel CdM dell’Ue e l’introduzione di due titoli espressamente dedicati alla coordinamento sul piano interautonomico e intrastatale.

<sup>209</sup> È questo il caso delle Commissioni bilaterali competenti nelle questioni europee istituite nelle CCAA catalana, canaria e basca in cui è risulta evidente il legame con la presenza di forti partiti nazionalisti. Si v. l’analisi di M. SALVADOR CRESPO, *L’esperienza spagnola*, in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003, 132-133.

<sup>210</sup> Tanto la D.A. I della Ley 2/97 istitutiva della CARCE, che il punto IV dell’Accordo adottato nel 2004 riconoscono “los regímenes e instrumentos bilaterales que, como complemento de los multilaterales,

“¿Pueden también los estatutos de Autonomía incluir previsiones acerca de la participación de las respectivas Comunidades Autónomas en los asuntos europeos?”<sup>211</sup>

Un interrogativo la cui risposta rimanda, ancora una volta, alla non facile individuazione delle ‘linee di frontiera’ dell’autonomia statutaria, assai ampie se consideriamo le soluzioni statutarie catalana e andalusa anche in merito allo specifico ambito del ‘regionalismo europeo’. È soprattutto lo statuto di riforma catalano, in assenza di un formale modello partecipativo di carattere statale<sup>212</sup> – a differenza di quanto accade nel regionalismo italiano riformato<sup>213</sup> –, ad avere contribuito a declinare in chiave fortemente autonomistica il quadro regionale delle relazioni con l’Ue. A differenza di altri ambiti, in questo caso non siamo in presenza di una decostituzionalizzazione della materia mediante la fonte statutaria. Rileviamo, piuttosto, una potenziale ‘inversione dei termini’ nella modifica di un oggetto di natura multilaterale – ‘modello partecipativo autonomico’ – attraverso una fonte normativa bilaterale – lo Statuto di autonomia –. Questa sembra essere la direzione seguita dagli Statuti catalano e andaluso nella dettagliata configurazione del quadro collaborativo-partecipativo europeo, combinando le direttrici del bilateralismo nelle questioni che riguardano esclusivamente la CA – ‘regola’ – e del multilateralismo nelle restanti ipotesi – ‘eccezione’ –<sup>214</sup>. Diverse norme statutarie procedono, in realtà, ad una ‘statuzionalizzazione’ degli accordi CARCE e degli sviluppi giurisprudenziali

---

existent o pudieran existir con determinadas Comunidades Autónomas para la participación en los asuntos de la Unión Europea”.

<sup>211</sup> Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *Las Comunidades Autónomas...*, cit., 40.

<sup>212</sup> Il modello partecipativo rappresentato dalla CARCE non può essere considerato, infatti, un “modello predeterminato” ma, piuttosto, “una esperienza in continua evoluzione, che si alimenta delle dinamiche imposte dalla partecipazione infrastatale”. *Idem*, 126. D’altra parte lo stesso Consiglio di Stato nell’*Informe sobre modificaciones de la Constitución Española* del febbraio 2006, non include la partecipazione delle CCAA nel processo di elaborazione ed esecuzione del diritto europeo nella specifica ‘clausola europea’ di cui si propone l’introduzione in Costituzione. Il Consiglio, infatti, propone la fonte legislativa organica come sede di regolazione di tale ambito; una soluzione che “permitiría reconocer tal derecho a todas las Comunidades Autónomas frente a la posibilidad, difícilmente articulable, de que sean los Estatutos de Autonomía los que lo establezcan, ya que ello generaría una asimetría muy difícil de manejar en la práctica” (120).

<sup>213</sup> A seguito della novella costituzionale del 2001, il regionalismo italiano si è dotato di un ‘modello costituzionale’ di relazionalità europea reso operativo dalle successive leggi di attuazione (L. n. 131/2003, cd. “Legge La Loggia” e L. n. 11/2005, cd. “Legge Buttiglione”) che ne definiscono i contorni in maniera non sempre rispondente alle aspettative regionali di reale collaborazione e partecipazione alla dimensione europea in ambito statale. In linea generale si v., tra gli altri, M. CARTABIA-V. ONIDA, *Le Regioni e l’Unione europea*, in M. CHITI E G. GRECO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, 2007, 991ss; G. CARPANI, T. GROPPA, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007; B. SARDELLA, *La ‘dimensione comunitaria’ dei nuovi statuti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2007; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato ‘aggiramento’ dello stato*, in *Le Regioni*, n. 34-2007. Da ultimo, mi sia lecito rimandare al mio *Regioni e Unione europea*, in AA.VV., *Diritto regionale*, Milano, 2009.

Gli Statuti regionali, invece, contengono meri riferimenti programmatici, se non retorici, alla dimensione relazione europea. Sul tema si v., S. RAGONE, *Le relazioni con l’Unione europea nei nuovi statuti regionali italiani e spagnoli*, in G. FLORIDIA E R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche ...*, cit., 220ss. e G. D’IGNAZIO, *I rapporti con l’Unione europea nei nuovi Statuti regionali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e Statuti*, cit., 367 ss.

<sup>214</sup> Così l’art. 231, c. 2 EAA e l’art. 186, c. 2 EAC che specifica un ‘deber’ di partecipazione bilaterale della *Generalitat* negli ambiti esclusivi della CA.

costituzionale ed europeo<sup>215</sup> ma diverse sono le disposizioni che possiedono un carattere ‘autonomistico-differenziale’ potenzialmente in grado di influenzare le linee generali del sistema relazionale. L’estensione del diritto di rappresentanza delle CCAA – dalla partecipazione all’elaborazione statale dei Trattati europei al riconoscimento di un carattere “determinante” della volontà regionale nella formazione della posizione statale<sup>216</sup> –; la previsione di un ‘accesso autonomico’ alla Corte di giustizia dell’Unione europea<sup>217</sup>; la diretta applicazione del diritto europeo (in linea ad un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato) con ‘effetto *bypassing*’ nel delicato rapporto *legislación básica* (statale)/*legislación de desarrollo* (regionale)<sup>218</sup> nonché la istituzionalizzazione della partecipazione diretta nelle istituzioni e organi europei, insieme alla valorizzazione del ruolo parlamentare autonomico attraverso il principio di sussidiarietà<sup>219</sup>, costituiscono le ‘linee-guida’ della ‘europeizzazione statutaria’. Se pur non mancano norme statutarie ‘singolari’<sup>220</sup>, in realtà anche nell’ambito della relazionalità europea emerge la tendenza all’*institutional isomorphism*<sup>221</sup> caratteristico dello Stato autonomico, per cui la ‘misurazione’ del reale grado di europeizzazione si ‘giocherà’ soprattutto sul piano dell’implementazione normativa autonoma, soprattutto dopo l’avallo del ‘modello’ datone dal TC nella STC 31/2010<sup>222</sup>.

<sup>215</sup> Così A. OLESTI RAYO, *Las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea*, in *RcDP esp. Sent., cit.*, secondo cui – riferendosi allo EAC – il capitolo relativo ai rapporti con l’Unione europea “llenaba un vacío que tenía el Estatuto del año 1979” per cui ponendo a giudizio di costituzionalità tali norme è come se “los demandantes (...) no tubiera tenido en cuenta la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, ni la práctica de los últimos veinte años desarrollada por el Estado y la Generalitat”.

<sup>216</sup> Cfr. gli artt. 185 e 186, c. 3 EAC, 108 e 110, c. 2 EAIB, 237 e 231, c. 3 EAA che richiede, nell’ipotesi di un rigetto della posizione andalusa da parte del Governo statale, un dovere di motivazione dinanzi alla Commissione bilaterale Giunta andalusa-Stato.

<sup>217</sup> Così, in maniera più significativa, gli artt. 191 EAC e 238 EAA. Dinanzi ad uno *ius standi* limitato delle CCAA – come anche per le Regioni italiane – nel circuito di giustizia europea, tali norme rappresentano un primo passo nella costante rivendicazione autonoma di una legittimazione diretta nel contenzioso europeo. Sul tema si v., tra gli altri, M. ZELAIA GARAGARZA, *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Oñate, 2005 e C. ORTEGA SANTIAGO, *Las CC.AA. ante la jurisdicción comunitaria*, Madrid, 2005.

<sup>218</sup> In tal senso soprattutto gli artt. 189, c. 3 EAC e 235, c. 2 EAA. Si tratta di una ‘questione’ non semplice poiché se per alcuni versi pare coerente la posizione di chi sostiene l’applicazione diretta, da parte delle CCAA, di quelle direttive europee così dettagliate che “que vacían de margen de apreciación al Estado y las CC.AA. a la hora de ejecutarlas”; dall’altro lato è difficile escludere la capacità normativa dello Stato anche quando “la ocupación por la norma europea del espacio normativo material de la legislación básica estatal fuera absoluta”, ammettendosi, in tale caso, l’adozione statale di “normas básicas puramente recepticias”. A sostegno della prima posizione cfr. M. CIENFUEGOS MATEO, *Comunidades autónomas, tribunales de la Unión europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del derecho comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente*, in *REAF*, n. 5/2007, 93ss., di contro J.A. MONTILLA MARTOS, *La articulación normativa bases – desarrollo al incorporar el Derecho europeo en el Estado autonómico*, in *RDCE*, n. 2/ 2004, 218-219.

<sup>219</sup> Cfr. gli artt. 188 EAC, 237 EAA, 93, c. 3 EAAR, 112 EAIB, 61, c. 3 lett. a) EAV, 62, c. 2 EAEL.

<sup>220</sup> Così, ad es., la possibilità di rapporti diretti del Parlamento catalano con il Parlamento europeo (art. 187, c. 4 EAC) o l’istituzione, per via legislativa, di un *Comité Valenziano para los Asuntos Europeos*, come organo consultivo in grado di migliorare la partecipazione europea della CA (art. 61, c. 5 EAV).

<sup>221</sup> Concetto preso ‘in prestito’ dagli studi compiuti da P. DI MAGGIO e W. POWELL, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in *American Sociological Review*, n. 2, 1983, 147-160.

<sup>222</sup> Cfr. STC 31/2010, ffjj. 118-124.

Il processo federalizzante di rango statutario, tutt'ora *in fieri* nello Stato autonomico spagnolo, contribuisce in maniera rilevante alla “imagen de una Constitución permanente, e incluso estructuralmente, *en progreso*”<sup>223</sup> di fronte ad un rinvigorimento del “mito del Estatuto-constitución”<sup>224</sup>. Al di là di ogni sterile retorica sullo *status* (para)costituente del processo di riforma statutaria in atto e dell'*imprinting* ‘confederale’ del modello catalano<sup>225</sup>, emerge con chiarezza la necessità di una strutturazione organica della mappa relazionale infrastatale e intraeuropea. I ‘nuovi’ Statuti – catalano e andaluso *in primis* – si presentano, infatti, come ‘Statuti partecipativi’, orientati a delineare i contorni del sistema autonomico nel segno di una reale valorizzazione delle relazioni di partecipazione<sup>226</sup>. La mancanza di un modello relazionale di rango costituzionale, nonché di una sede stabile e generale di raccordo tra le istanze territoriali, ha consentito agli statuenti regionali di declinare il principio relazionale in termini asimmetrici come riflesso del *favor* accordato alla dimensione bilaterale rispetto al multilateralismo che generalmente presiede le relazioni verticali ed orizzontali negli Stati federali. L’assetto cooperativo dell’ordinamento convive con fattori irriducibili di differenziazione che pur non negandone l’esistenza ne caratterizzano, comunque, il funzionamento. Come spiegare, altrimenti, uno sviluppo relazionale profondamente orientato al bilateralismo?

La ‘chiave d’accesso’ la rintracciamo, naturalmente, nel processo di costruzione dello Stato autonomico: la potenzialità asimmetrica del principio dispositivo e l’origine ‘devolutiva’ del sistema fanno da eco alla caratterizzazione bilaterale e verticale del piano relazionale. L’asimmetria, infatti “comporta la predisposizione di un sistema di raccordi tra potere centrale e entità substatali di tipo necessariamente bilaterale”<sup>227</sup>, in alternativa alla tradizionale invocazione di una seconda Camera territoriale – tema ‘pendente’ di riforma da tempo memorabile nell’ordinamento spagnolo come anche in quello italiano – funzionale in un contesto simmetrico costituito da ‘soggetti uguali’ in grado di “produrre un fronte comune di interessi “generali” e “collettivi” da contrapporre a quelli del potere centrale” ma poco adeguata a “convogliare gli interessi “differenziati” e “individuali” delle entità asimmetriche”<sup>228</sup>. L’attuale momento di ‘*transición estatutaria*’ attesta la stretta connessione esistente tra ‘vocazione asimmetrica’ e configurazione bilaterale dei raccordi Stato-CCAA, in maniera non dissimile a quanto accade in altri ordinamenti, tendenzialmente ‘differenziati’, come

<sup>223</sup> Cfr., P. CRUZ VILLALÓN, *Constitución y Reforma*, in *Claves de Razón Práctica*, n. 115, 2001, 5.

<sup>224</sup> Così S. MUÑOZ MACHADO, *El mito del Estatuto-constitución y las reformas estatutarias*, in AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, 2005.

<sup>225</sup> Sulla natura confederale della riforma statutaria catalana si v. R. BLANCO VALDÉS, *Lo Statuto catalano: testo e pre-testi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2006, 677ss.

<sup>226</sup> Cfr. E. ROIG MOLÉS, *La reforma del Estado...*, cit., 171.

<sup>227</sup> Cfr. F. PALERMO, “Divided we stand”..., cit., 167.

<sup>228</sup> *Ibidem*, 168. Come segnala l’A., la riforma costituzionale tedesca del 2006, cit., è un esempio emblematico della “crisi delle seconde Camere” a fronte della crescente “sparlamentarizzazione” dei rapporti tra ‘centro’ e ‘periferie’ e di un bilateralismo imperante. Su tale punto si v. F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti...*, cit., In tal senso anche Bin, secondo cui nella individuazione delle “istituzioni della cooperazione” è necessario partire dalla constatazione che “l’ipotesi di una regionalizzazione del Parlamento è ormai tramontata”, ovvero abbandonare “la prospettiva irenica e utopistica del “Senato delle Regioni”” in favore della “prospettiva concreta di un organo “cooperativo” che lavora – e lavora senza un quadro predefinito di regole”. R. BIN, “Le prassi della cooperazione...”, cit., 695-696.

mostra l'esperienza comparata<sup>229</sup>. Non è un 'caso', infatti, che anche nell'ordinamento italiano l'esistenza di procedure di raccordo bilaterale tra Stato e Regione sia inscindibilmente legato ai caratteri della 'specialità' – norme di attuazione degli Statuti speciali – o, da ultimo, della differenziazione – intese Stato-Regione ordinaria *ex art.* 116, c. 3 Cost. it. –<sup>230</sup>. Il 'successo' delle formule bilaterali si deve non solo e non tanto a ragioni di carattere funzionale-efficientistico – maggiore dinamicità e rapidità decisionale rispetto alle sedi multilaterali ingessate da rigide procedure di unanimità e totale condivisione di intenti<sup>231</sup> – ma al peculiare ruolo del 'paradigma asimmetrico' in ordinamenti caratterizzati da un basso indice di sviluppo del *clima de colaboración*: “Éste, más que la ineficacia de los cauces normativamente previstos, es el verdadero déficit de nuestro sistema constitucional”<sup>232</sup>. Elemento condiviso anche dall'ordinamento italiano dove l'“alto tasso di differenziazione (giuridica, economica, politica, sociale) tra le varie Regioni” si accompagna ad una “cultura cooperativa” di 'natura *top down*' – essenzialmente frutto di uno specifico orientamento della giurisprudenza costituzionale – e, dunque, carente “per la differenza di priorità politiche regionali e di capacità istituzionale delle stesse Regioni”<sup>233</sup>. Se questo è il quadro generale comune, l'azione degli statuenti regionali di riforma, spagnoli e italiani, si è sviluppata lungo direttrici differenti dovute, essenzialmente, alla diversa natura della norma statutaria all'interno del rispettivo sistema delle fonti. All'opzione 'base' di un assetto cooperativo di natura governativa a carattere multilaterale, i nuovi soggetti territoriali *co-constituyentes*<sup>234</sup> hanno risposto con la valorizzazione della dimensione bilaterale suscettibile di ulteriori specificazioni in sede di legislazione autonoma, palesandosi un aumento del *gap* regolativo, ovvero un rischio di 'distrofia' del sistema laddove il “marco bilateral” stabilito da ciascun statuyente tende a dare 'naturale'

<sup>229</sup> Così, per es., l'ordinamento belga, dove il bilateralismo rappresenta il criterio di base nella regolazione del sistema relazionale, o, ancora, quanto accade nel Regno Unito mediante lo strumento dei *Concordats*. Su quest'ultimo punto cfr. A. TRENCH, *The framework of devolution: the formal structure of devolved power*, in ID. (ed.), *Devolution and Power in the United Kingdom*, Manchester, 2007, 48ss.

<sup>230</sup> In tema di bilateralismo e specialità regionale si v., fra gli altri, F. PALERMO, *Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (cur.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001. Sul regionalismo differenziato *ex art.* 116, c. 3°, si v., tra gli altri, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003; D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, cit., e, da ultimo, G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e...*, cit., 9 ss.

<sup>231</sup> Caratteri certamente ascrivibili anche al sistema italiano delle Conferenze (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città ed autonomie locali e Conferenza Unificata) deficitario di una normazione organica a fronte di un rinnovato 'panorama' costituzionale che riconosce, in qualche modo, il principio di relazionalità come elemento basilare nel funzionamento multilivello della struttura costituzionale. D'altra parte, il nuovo *trend* della giurisprudenza costituzionale in merito è orientato ad una maggiore valorizzazione degli strumenti negoziali e di raccordo, come dimostra la valorizzazione del meccanismo dell'intesa 'conferenziale' quando lo Stato agisce 'in sussidiarietà' (STC 303/2003). Sullo specifico punto si v., R. BIN, “Le prassi della cooperazione...”, cit., 693.

<sup>232</sup> Cfr. J. OLIVER ARAUJO *La reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, conferencia en el *Club Diario de Mallorca*, Palma, 2 de marzo de 2005.

<sup>233</sup> Così, F. PALERMO, *Quali vie d'uscita allo stallo del Titolo V?*, in *federalismi.it*, n. 2/2007.

<sup>234</sup> Così, P. CRUZ VILLALÓN, *La reforma del Estado...*, cit., 93. Secondo l'A. i nuovi processi di riforma statutaria hanno evidenziato “la emergencia de estos sujetos con vocación de “co-constituyentes”, es decir, de *coprotagonistas*, junto con el pueblo español, de las decisiones constituyentes”.



copertura alle lacune normative dell'impianto di collaborazione multilaterale<sup>235</sup>. In tal senso "la vía `diferencial´ responde más a evitar un freno a la propia participación multilateral que al deseo de una consideración privilegiada o simplemente diversa"<sup>236</sup>. La strutturazione di un sistema relazionale statutario, dunque, non va letto solo come mera ed ulteriore manifestazione di *aspiraciones diferenciadoras globales*<sup>237</sup>, ma anche in chiave di "deseo de una participación más intensa y efectiva"<sup>238</sup>. Il reale 'punto di frizione' è rappresentato dalla debole complementarità esistente tra i binomi bilateralismo-multilateralismo e verticalità-orizzontalità che dirigono, in maniera univoca, l'andamento della mappa relazionale sul piano interno e, ancor più, su quello 'esterno-europeo'. Proprio il processo integrativo europeo ha messo in luce le deficienze del sistema relazionale interno, poiché la spinta verso la promozione di meccanismi di raccordo multilaterale per le questioni di carattere europeo non ha ricevuto la necessaria introiezione nel tessuto relazionale autonomico dominato dall'assenza di una 'cultura collaborativa' orizzontalmente condivisa. La 'incapacità' delle CCAA nell'individuare una sfera di interesse comune da contrapporre al potere statale e la sostanziale subordinazione della via collaborativa orizzontale come "complemento *a posteriori* de la participación vertical"<sup>239</sup> conducono ad una dinamica interautonomica di tipo concorrenziale sostenuta dalla presenza del cd. "hecho *diferente*" – "circunstancias *fácticas* que se producen en unas Comunidades Autónomas y en otras no"<sup>240</sup> – che gioca un ruolo determinante nella formazione di reti orizzontali di cooperazione. Tuttavia, se da un lato il 'carattere differenziale' produce un 'irrigidimento' della cooperazione in senso multilaterale, dall'altro rappresenta un elemento 'agglutinante' di interessi trasversali di tipo sovraregionale, dotando di 'proiezione esterna' quella orizzontalità relazionale che manca, paradossalmente, sul piano autonomico. Un dato riscontrabile nella normazione statutaria di riforma che dedica ampio spazio alla cooperazione interregionale europea<sup>241</sup>.

Se, dunque, il bilateralismo costituisce un tratto 'genetico' del sistema, ovvero il "medio ordinario de actuación entre el Estado y las CCAA"<sup>242</sup>, poiché in grado di soddisfare le esigenze di entrambe le istanze – sfiducia dello Stato nelle azioni 'autonome' delle CCAA e affermazione e valorizzazione del proprio spazio autonomico dinanzi al livello centrale –, i testi statutari riformati si limitano a 'prenderne atto'. La stessa 'riscrittura' catalana del modello autonomico va inserita, infatti, all'interno di una prospettiva che dia il giusto peso alle carenze del sistema multilaterale e del circuito

<sup>235</sup> Cfr. A. MONTILLA MARTOS, *El marco normativo...*, cit., 74.

<sup>236</sup> Cfr. E. ROIG MOLÉS, *Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?*, in *RVAP*, n. 55, 1999, 219.

<sup>237</sup> Espressione di G. TRUJILLO, *Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico*, in AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, 1997, 19.

<sup>238</sup> Cfr. E. ROIG MOLÉS, *Asimetría y participación...* cit., 219.

<sup>239</sup> Cfr. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma*, in [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org), 2004.

<sup>240</sup> Cfr. T. FONT I LLOVET, *Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el pape de los hechos diferenciales en la cooperación*, in *Revista de Estudios Autonómicos*, n. 1/2002, 39-40.

<sup>241</sup> Cfr. gli artt. 197 EAC, art. 239 e 246 EAA, 68 EAV, 103 EAIB, 98 EAAR, 66 EAEL. Sul punto si v. inoltre, la dettagliata analisi di J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Las Comunidades Autónomas...*, cit., 37ss.

<sup>242</sup> Cfr. E. AJA, M.J. GARCÍA MORALES, *Las relaciones entre...*, cit., 656.

partecipativo a livello centrale<sup>243</sup>. D'altra parte abbiamo già sottolineato come la fonte statutaria non sia in grado di introdurre "criterios diferenciadores" tali da espungere la multilateralità dal sistema relazionale autonomico, dovendo, piuttosto, "profundizar en la aplicación concreta del modelo de participación"<sup>244</sup> generale che continua ad essere pluridirezionale.

Superando la "síndrome LOAPA"<sup>245</sup>, si pone prioritario un ripensamento del sistema relazionale soprattutto sul versante della partecipazione alle questioni europee, dove l'unità 'esterna' dell'azione statale deve corrispondere ad una unitarietà 'composta' in ambito autonomico. Prospettiva certamente perseguibile attraverso una "multilateralidad flexible"<sup>246</sup> che consente di 'modulare' la partecipazione autonoma alle reali esigenze ed aspettative, chiaramente differenziate, delle diverse CCAA. Riportare la logica bilaterale all'interno di fori multilaterali di partecipazione, ovvero strutturare la cooperazione multilaterale nel raggiungimento della 'posizione comune' attraverso il coinvolgimento di quelle CCAA "que mueren su interés" o "concernidas en el asunto", significa ridurre la rigidità del sistema dei 'veti multilaterali' derivanti dalla "actitud reticente, omissiva o desinteresada de algunas CCAA en los cauces de interrelación"<sup>247</sup>. Una dimensione bilaterale completamente sganciata da un paradigma relazionale comune rischierebbe, infatti, di incrementare unicamente il fattore asimmetrico, depotenziando i 'correttivi' della tenuta unitaria del sistema.

#### 4. Un caso 'pedagogico' (ma non troppo): relazionalità e asimmetria nel "neoregionalismo" italiano. "Molte «maschere» per il medesimo «volto»"<sup>248</sup>?

La graduale e regolare opera di adeguamento del piano giuridico-formale a quello politico-sostanziale ha significato per l'ordinamento italiano riattivare con frequenza gli strumenti e le procedure del potere di revisione costituzionale.

---

<sup>243</sup> Lo testimonia la STC 31/2010 dichiarando la piena costituzionalità delle norme statutarie catalane in tema di rapporti della *Generalitat* con lo Stato. Sul problematico punto relativo alla Commissione bilaterale *Generalitat*-Stato, il TC afferma che l'art. 183.1 EAC non fa altro che inverare il principio espresso all'art. 3.1 EAC in cui la *bilateralidad* viene proclamata come principio su cui si strutturano "las relaciones de la Generalitat con el Estado". In tal senso – secondo il TC – la configurazione della Commissione bilaterale come "marco de relación entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado" non si riferisce al rapporto tra lo Stato spagnolo e la CA catalana, né rappresenta il mezzo esclusivo-escludente di altri strumenti di relazione. Cfr. fj. 116. Su tale tema si v. M.M. PÉREZ VELASCO, *Comentarios de la sentencia del Tribunal Constitucional que resole el recurs d'incostitucionalitat presentat pel PP contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: Comissió Bilateral Generalitat-Estat (article 183 EAC)*, in *RcDP esp. Sent., cit.*,

<sup>244</sup> Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible*, in E. ALBERTÍ ROVIRA, L. ORTEGA ÁLVAREZ, J.A. MONTILLA MARTOS, *Las Comunidades Autónomas...*, *cit.*, 99.

<sup>245</sup> Cfr., J.A. MONTILLA MARTOS, *El marco normativo...*, *cit.*, 99.

<sup>246</sup> Interessante prospettiva avanzata da Montilla Martos nell'analisi del sistema di collaborazione spagnolo in rapporto allo specifico ambito della partecipazione delle CCAA negli affari europei. Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, *Las Comunidades Autónomas...cit.*, 100 e ID., *Apuntes sobre colaboración...*, *cit.*, 157.

<sup>247</sup> *Ibidem.*

<sup>248</sup> Espressione ripresa da S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.

Un processo temporaneamente conclusosi con l'approvazione delle leggi costituzionali nn. 1 del 1999, 2 e 3 del 2001 che hanno riscritto il Titolo V della parte II della Costituzione, dedicato all'organizzazione territoriale dello Stato, delineando un 'neoregionalismo' non ancora pienamente attuato, dagli ingranaggi complessi e ambivalenti che pongono in primo piano la duplice dimensione della relazionalità e dell'asimmetria. Se si è trattato, in realtà, di una "soluzione salomonica, che cerca di contemperare esigenze eterogenee non agevolmente conciliabili"<sup>249</sup>; ciò si connette alla presenza-influenza di elementi 'esogeni' al sistema interno dai quali è impossibile prescindere. Se "pensassimo di leggere il Titolo V come una vicenda isolata, tutta e solo italiana, compiremmo un grave errore" dal momento che "la riforma si inserisce in un quadro non solo nazionale, ma di sviluppo dell'Europa, delle organizzazioni sopranazionali e della globalizzazione"<sup>250</sup>.

Rifuggendo da una 'banalizzazione'<sup>251</sup> del processo di cambiamento ancora *in itinere*, consapevoli delle debolezze che il nuovo 'impianto' federo-regionale possiede, riteniamo che sia possibile leggere in maniera integrata la dimensione della 'relazionalità', come *modus essendi* di formule governative sempre più orientate a schemi di *governance*, e quella della differenziazione, non intesa come "fase temporanea da superare (...) ma piuttosto come un principio generale, ispiratore delle scelte fondamentali dell'ordinamento"<sup>252</sup>. Ciò che rileva non è tanto l' 'imperio' dell'una o dell'altra ma, piuttosto, le *forme* attraverso le quali si realizza (o può realizzarsi) il rapporto di complementarietà tra sfere normalmente analizzate come due 'monadi' in una logica dualistica più che integrativa.

Il punto di partenza è costituito dal 'modello' di "regionalismo relazionale"<sup>253</sup> che sembra emergere dalla novellata Carta costituzionale. Si tratta di un paradigma focalizzato sul soggetto regionale e caratterizzato da alcuni tratti fondamentali quali partecipazione, negoziazione, volontarietà, eventualità, fondato "sull'equiordinazione dei soggetti partecipanti e, dunque, sull'assenza di uno schema gerarchico predeterminato"<sup>254</sup>. A partire dall'art. 114 Cost. – "carta di identità del nuovo sistema costituzionale" a 'cerchi concentrici'<sup>255</sup> in cui si complementano le due 'anime'

---

<sup>249</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Prefazione*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, cit., 2003, 3.

<sup>250</sup> Così B. CARAVITA, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>251</sup> A sottolineare il rischio di "banalizzazione della Carta costituzionale" a seguito di una lettura eccessivamente 'continuista' del nuovo Titolo V è M. CAMELLI, *Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1285 e 1303.

<sup>252</sup> Così L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, cit., 13.

<sup>253</sup> L'intuizione in merito all'esistenza di un nuovo modulo di organizzazione regionale dello Stato, il cd. "regionalismo relazionale" o "governo delle reti" si deve all'interessante ricostruzione operata da Toniatti nell'analisi del 'nuovo' ordinamento regionale emerso all'indomani della riforma costituzionale del Titolo V. In tal senso si v. R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale...*, cit., 167-187. Di contro, si v., invece, la prospettiva 'continuista' proposta da A. ANZON, "Un passo indietro verso il regionalismo «duale»", in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2002 e ID., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008.

<sup>254</sup> Cfr., R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale...*, cit.

<sup>255</sup> Come rileva Olivetti, il novellato art. 114 Cost. può a buon diritto essere considerato la "vera 'carta d'identità' del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali" poiché rimanda all'idea di una "statualità che nasce dal basso, dal livello di governo 'più vicino' al cittadino (il comune) e si svolge

regionalista e municipalista<sup>256</sup> – emerge un “sistema interistituzionale a rete” caratterizzato dal “passaggio da un autonomismo derivato di tipo gerarchico e piramidale ad uno relazionale”<sup>257</sup>. Pur in assenza di uno specifico ‘spazio costituzionale’ dedicato ai rapporti intergovernativi tra le diverse componenti del sistema, l’*input* della riforma sembrava orientato a segnare un passaggio dalla “‘partecipazione’ (subordinata) all’esercizio di poteri riservati al ‘centro’” alla “‘leale collaborazione repubblicana’”<sup>258</sup>. Gli indicatori di un siffatto modello sono ‘normativamente’ evidenti tanto sotto un profilo più propriamente ‘endogeno’ che in merito ad uno più spiccatamente ‘esogeno’. La determinazione delle “modalità attraverso le quali le regioni provvedono ad esercitare le proprie funzioni”<sup>259</sup> segue un modulo negoziale *in primis* nella configurazione di un sistema competenziale (art. 117 Cost.) che, se non eccelle per chiarezza ed organicità, assume, però, come criterio ‘ordinatore’ non più una rigida e dualistica separazione tra i due centri di potere, statale e regionale, ma una compenetrazione tra i diversi piani della pluralistica conformazione repubblicana<sup>260</sup> in cui la ‘concorrenzialità’ competenziale del legislatore statale e regionale investe la gran parte degli ambiti fondamentali della regolazione. Una ‘integrazione’ competenziale, dunque, in cui la residualità-esclusività competenziale regionale – in virtù dell’art. 117 4° c. – è contemperata dalla titolarità statale delle competenze legislative di carattere ‘trasversale’<sup>261</sup> – così l’art. 117, 2° c., *lett. e), lett. m), lett. s)* – che “caratterizza sicuramente in senso collaborativo le scelte federaliste effettuate dal legislatore costituzionale del 2001”<sup>262</sup>. Il *favor* verso la ‘pratica contrattualistica’ emerge, ancora, dall’individuazione delle intese interregionali per “il migliore esercizio delle proprie

---

progressivamente in enti territoriali di maggiori dimensioni, disposti come cerchi concentrici”. Cfr. M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, cit.*, 40-42.

<sup>256</sup> Continua ad essere rilevante “il peso che, pur in uno Stato a regionalizzazione rafforzata, presenta la tradizione municipalista italiana”. Cfr. M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, 43. Su tale tematica si v. in particolare R. BIFULCO, *La forma della Repubblica: il titolo della parte seconda della Costituzione e l’art. 55*, in V. ATRIPALDI-R. BIFULCO, *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1997.

<sup>257</sup> Così G. ROLLA, *Il principio unitario...*, *cit.*, 708-710.

<sup>258</sup> Cfr. F. MERLONI, “La leale collaborazione nella Repubblica delle Autonomie”, in *Diritto Pubblico* n. 3/2002, 827.

<sup>259</sup> Cfr. R. TONIATTI, *op. ult. cit.*, 169.

<sup>260</sup> Come rileva L. Violini, il modello competenziale post-riforma risulta svincolato “dall’originaria impostazione fondata sul criterio della rigida separazione delle competenze cosicché (...) è il modello collaborativo che sembra meglio attagliarsi al nostro sistema di relazioni interistituzionali”. Cfr. L. VIOLINI, “Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di intesesse) alla galassia degli accordi e delle intese”, in *Le Regioni*, 2004, 692.

<sup>261</sup> Si tratta di “competenze legislative funzionali capaci di estendere legittimamente l’esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato anche in aree che, sulla base dell’interpretazione oggettiva dell’elenco delle materie, spetterebbero alle Regioni” Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale...cit.*, 147. Un ambito direttamente ricavabile, oltre che dalla Norma fondamentale, dalla giurisprudenza costituzionale che al di là dell’esercizio ‘nominalistico’ di cui dà prova nel coniare differenti espressioni per riferirsi a siffatte competenze – “materie non materie”, “materia funzione” (sentt. nn. 14 e 272 del 2004), “materia trasversale” (sent. n. 407 del 2002), per citarne alcuni –, riconosce espressamente l’esistenza di una “competenza legislativa statale trasversale” che si “intreccia inestricabilmente con una pluralità di interessi, alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni” (sent. n. 272 del 2004).

<sup>262</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale ...*, *cit.* 75.

funzioni” (art. 117, 8° c.), ovvero si costituzionalizza la cooperazione per atti di livello orizzontale originariamente prevista da norme di rango statale (art. 8 D.P.R. n. 616/1977) che si ‘internazionalizza’ attraverso la possibilità riconosciuta alle Regioni di concludere, nelle materie rientranti nel loro ambito competenziale, accordi e intese con altri Stati o enti regionali appartenenti ad altri ordinamenti (art. 117, 9° c.). Al modello competenziale spagnolo si rifà la previsione di intese e ‘forme di coordinamento’ di tipo verticale – Stato-Regioni – nella disciplina di materie difficilmente regolabili ‘unilateralmente’ quali immigrazione, ordine pubblico e sicurezza e beni culturali<sup>263</sup> all’interno dell’ambito di titolarità esclusiva riconosciuta dalla Costituzione in capo allo Stato. Un’attestazione, quindi, dell’impossibilità di procedere a ‘compartimenti stagni’ divenendo la cooperazione e la negoziazione il modulo governativo e legislativo maggiormente adeguato alla produzione di politiche rispondenti alla complessità degli interessi coinvolti<sup>264</sup>.

Al di là del reale cambiamento verificatosi, ciò che possiamo certamente cogliere è la necessità di rafforzare le istanze e gli elementi di raccordo tra i diversi livelli governativi, in un quadro dove le relazioni intergovernative si pongono come *exigencia constitucional*, ovvero come “instrumentos jurídicos-políticos de cohesión constitucional”<sup>265</sup>.

Certamente non mancano elementi ascrivibili alla competitività piuttosto che alla collaborazione, emergenti, paradossalmente, dal ristrutturato quadro di distribuzione competenziale Stato-Regioni dove le forme di raccordo e di concertazione tra lo Stato e le Regioni – secondo schemi bilaterali o multilaterali – appaiono non solo desiderabili ma necessari nella configurazione del quadro ‘assiologico’ statale entro cui le Regioni possono legittimamente esercitare la propria potestà normativa. Se tradizionalmente “i criteri fondati sulla concorrenza materiale favoriscono la supremazia dello Stato nei confronti dei livelli regionali”<sup>266</sup>, poiché la legislazione statale di cornice ‘perimetra’ l’ambito di intervento regionale senza la previsione di forme di partecipazione delle Regioni al *decision making*, diventa prioritario predisporre modalità cooperative in grado di assicurare l’integrazione dei diversi livelli governativi nella ‘rete’, come emerge dalla giurisprudenza costituzionale post-riforma. Sul punto la già difficile linea di demarcazione tra collaborazione e cooperazione<sup>267</sup> diventa ancora più fumosa nelle argomentazioni usate dalla Corte costituzionale che affida alle dinamiche cooperative la soddisfazione di esigenze che richiedono una gestione coordinata<sup>268</sup>. Il “variabile livello

---

<sup>263</sup> Disciplina contenuta all’art. 118, 3° c., Cost.

<sup>264</sup> Come rileva Toniatti questa modalità di “gestione convenzionale coordinata” è indicativa di “quell’assetto che abbiamo definito di regionalismo relazionale negoziale”. Cfr. R. TONIATTI, *op. ult. cit.*, 170.

<sup>265</sup> Cfr. M.ªJ. RIDAURA MARTÍNEZ, *Relaciones Intergubernamentales...*, cit., 15.

<sup>266</sup> Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, 207.

<sup>267</sup> Sulla non facile distinzione tra *collaborazione*, *cooperazione* e *coordinamento*– tema ‘topico’ delle relazioni intergovernative, metaforicamente definibile come un’autentica *tela de araña* – esistono diversi studi soprattutto nella dottrina spagnola, tra questi si v., in particolare, M.ªJ. RIDAURA MARTÍNEZ, *Relaciones Intergubernamentales...*, cit., 45 ss. che opera una ricostruzione dei tre concetti utilizzando come base la giurisprudenza del TC; J. TAJADURA TEJADA, *El principio de coopeación en el Estado Autonómico. El Estado Autonómico como Estado Federal Cooperativo*, III ed., Granada, 2010.

<sup>268</sup> Così, I. RUGGIU, *Contro la camera delle regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, 119.

degli interessi” e la “leale collaborazione” divengono gli strumenti ordinari che il giudice delle leggi utilizza pur in assenza di uno specifico ‘aggancio costituzionale’, ma necessari per rispondere ad un contesto in cui le materie si ‘tagliano’ e si ‘attraversano’<sup>269</sup> in una sorta di costante negoziazione competenziale<sup>270</sup> ispirata alla logica di *cultur contract*. Come nel sistema spagnolo, la mancata previsione di una reale Camera di rappresentanza territoriale complica la situazione e in qualche modo determina le peculiarità dei due sistemi in ambito comparato dove, invece, il circuito delle relazioni intergovernative nasce e si sviluppa accanto a sedi istituzionali di rappresentanza territoriale, pur in ‘crisi di funzionamento’<sup>271</sup>. Tuttavia, l’ulteriore carattere distintivo del regionalismo italiano è dato dalla omogeneità di fondo che ha consentito uno sviluppo multilaterale, sia di tipo orizzontale che verticale, delle sedi e degli strumenti della cooperazione. L’assenza di un concreto *principio dispositivo* ha fatto sì che il “sistema delle Conferenze” divenisse, per lo meno sino ad oggi, una sorta di contraltare governativo alla *vacatio* di un ‘Senato federale’, ovvero la sede legittima – come emerge dalla stessa giurisprudenza costituzionale – a “svolgere la indispensabile funzione di concertazione e di coordinamento decisionale”<sup>272</sup>.

#### 4.1. La complessa trama relazionale tra ‘vecchie’ e ‘nuove’ logiche di cooperazione: dalla ‘teoria’ alla ‘prassi’

Gli strumenti stabili di cooperazione interistituzionale “in grado di connotare maggiormente in senso cooperativo le relazioni intergovernative tra livello statale e livelli regionali”<sup>273</sup> – e tra questi e il livello locale – costituiscono ancora oggi una ‘sostanza’ senza ‘forma’ (costituzionale)<sup>274</sup>.

Mera ‘dimenticanza’ del costituente e/o del legislatore di riforma o precisa ‘finalità’ del disegno? Rimanendo al dato formale, le *omissioni* sembrerebbero orientate verso un “modello di tipo conflittuale”<sup>275</sup>, un ritorno o un nuovo ‘ingresso’ del “regionalismo

<sup>269</sup> Secondo R. BIN, “La revisione del titolo V: un disegno senza forma”, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna 2004, 272, tali strumenti “si sono affermati per l’esigenza di offrire una risposta adeguata al tipo di realtà che i moderni sistemi istituzionali devono affrontare”.

<sup>270</sup> Cfr., F. BENELLI, C. MAINARDIS, “La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla cd. negoziazione delle competenze)”, in *Le Regioni*, 2007.

<sup>271</sup> Cfr. I. RUGGIU, *Contro la camera delle regioni*, cit., 277.

<sup>272</sup> Così R. BIN, “Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. 507/2002)”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 4189 ss.

<sup>273</sup> Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato...*, cit., 291.

<sup>274</sup> Significative a tal proposito le parole di V. ONIDA pronunciate in occasione del tradizionale incontro d’inizio d’anno del presidente della Corte costituzionale con la stampa nel gennaio del 2005, dove affermava: “il contenzioso Stato-Regioni ha impegnato la Corte come mai era avvenuto in passato, tanto da giustificare la tesi secondo cui esso sta cambiando o ha già cambiato il modo di lavorare della Corte stessa, sotto il profilo qualitativo [...]. Complessivamente non è arbitrario dire che ci siamo trovati e ci troviamo di fronte ad una contraddizione, fra un disegno di legge costituzionale innovativo e ambizioso, ed una realtà effettiva, di metodi e contenuti della legislazione governativa e parlamentare e talora anche regionale, di organizzazione, di capacità di gestione delle rispettive competenze e delle forme di collaborazione restata largamente ferma ai caratteri del passato. Si sono individuati degli obiettivi” [...] ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall’assetto preesistente a quello nuovo prefigurato”.

<sup>275</sup> Così B. CARAVITA, *Gli elementi di unificazione...*, cit.

duale<sup>276</sup>, in controtendenza, dunque, rispetto al panorama comparato. Tuttavia, la realtà, segnata dalle prassi e, in particolare, dalla giurisprudenza costituzionale che ne attesta la validità e l'efficacia giuridica (dal 'fatto' alla 'norma') sembra, invece, protesa ad attestare l'esistenza di un 'modello integrativo' concepito, dallo stesso giudice delle leggi, come piattaforma idonea a garantire la coerenza costituzionale di un sistema, *volens o nolens*, plurale<sup>277</sup>. Che "le cattive abitudini sono dure a morire" o, viceversa, "che i buoni insegnamenti sono difficili da mettere in pratica"<sup>278</sup>, la leale collaborazione sembrerebbe ancora priva del necessario strumentario adeguato a contenere il livello di conflittualità Stato-Regioni negli *standard* di 'ordinaria amministrazione' presenti in altri Stati composti del panorama giuridico europeo. D'altra parte, come l'esperienza comparatistica ci mostra<sup>279</sup>, "le formule e i meccanismi cooperativi nascono per di più al di fuori del quadro costituzionale formale, sulla base, appunto di determinati presupposti che favoriscono lo sviluppo di tali forme cooperative"<sup>280</sup>. In tal senso, ricostruire "lo schema di relazioni territoriali per come immaginato e scritto in Costituzione e quello concretamente realizzatosi invece nella prassi appare impresa ardua"<sup>281</sup>.

Come per l'ordinamento spagnolo, i raccordi tra i livelli governativi divengono fondamentali laddove manca una reale Camera parlamentare di rappresentanza territoriale, sicché le sedi 'ufficiali' delle relazioni intergovernative assumono natura di organismi 'meta-rappresentativi' oltre che strumenti predisposti ad un fluido funzionamento del sistema generale. Il cd. "sistema conferenziale"<sup>282</sup> – Conferenza

<sup>276</sup> Indirizzo seguito dall'Anzon nella 'interpretazione' del modello regionale derivante dalla riforma del titolo V secondo cui "il nuovo disegno è ispirato ad una impostazione fortemente caratterizzata nel senso della separazione/contrapposizione tra centro e periferia" allontanandosi, quindi, dal modello cooperativo "fondato sulla possibile integrazione delle competenze e sul loro esercizio in forma collaborativa". Cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originale a confronto*, Torino, 2002, 208-209.

<sup>277</sup> In tal senso è orientata la dottrina prevalente "tesa ad affermare un nuovo modello collaborativo con cui il riformatore costituzionale avrebbe definitivamente abbandonato la ricostruzione dei rapporti Stato/Regioni in termini di netta separazione"; linea che, secondo Benelli, sembra aver imboccato la stessa Corte costituzionale nella "meritoria, e per certi versi coraggiosa, opera di «ri-sistemazione» ricercando "nelle maglie del nuovo Titolo V della Costituzione i nuovi strumenti di raccordo tra Stato e Regioni, ricostruendone i rapporti in termini di tendenziale equiparazione e leale collaborazione". Cfr. F. BENELLI, R. BIN, "Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni", in *Le Regioni*, n. 6/2009, 1186. A sostegno di tale tesi si v. le SCC nn. 300/2005 o 116/2006.

<sup>278</sup> Cfr., S. AGOSTA, *La leale collaborazione...*, cit., 159.

<sup>279</sup> Nei sistemi composti gli strumenti di connessione intergovernativa sono presenti tanto in sistemi dotati di apposite sedi istituzionali di rappresentanza territoriale – così in Germania, Belgio, Canada o Usa – che in quelli privi di un 'canale istituzionale' diretto espressione delle autonomie territoriali, come il caso spagnolo, oggetto della nostra analisi. Sul tema si v. E. CECCHERINI, *La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell'Unione europea*, cit.

<sup>280</sup> Così R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in T. GROPPA-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie...*, cit., 267.

<sup>281</sup> Cfr. S. AGOSTA, *La leale collaborazione...*, cit., 279.

<sup>282</sup> Il "sistema delle Conferenze" inizia ad assumere 'forma' con la nascita della *Conferenza permanente per i rapporti tra Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano*. Istituita in via amministrativa con D.P.C.M. 12 ottobre 1983, come Comitato Interministeriale – in tale fase la partecipazione dei Presidenti regionali avveniva solo su 'invito' – e successivamente integrato da frammentarie disposizioni contenute nelle leggi nn. 400/1988 e 86/1989, la Conferenza Stato-Regioni viene legislativamente 'legittimata' solo a seguito del d.lgs. n. 281/1997 in attuazione della delega contenuta nella l. n. 59/1997.

permanente per i rapporti tra Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (CSR), Conferenza Stato-Città e Autonomie locali (CSC); Conferenza unificata<sup>283</sup> (CU) – rappresenta il nodo organico nevralgico del sistema collaborativo specularmente strutturato a ‘tre punte’ in risposta alla ‘duplice anima’ dello “Stato policentrico delle autonomie”<sup>284</sup> (regionalista e ‘municipalista’), anche se la prassi dimostra che sono soprattutto la CSR e la CU a funzionare in maniera più intensa<sup>285</sup>. Concepite come organi a composizione mista – statale e regionale nel caso della CSR; statale e locale per la CSC; statale, regionale e locale per la CU<sup>286</sup> – e di tipo verticale, il funzionamento delle Conferenze è caratterizzato da una “notevole informalità” giustificata, secondo la Corte costituzionale, “dal carattere collaborativo dei procedimenti” che si svolgono al suo interno “essendo sufficiente la regolarità della convocazione e – nei procedimenti che richiedono l’unanimità – il fatto che, da parte degli assenti, «non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta»”<sup>287</sup> (sent. 206/2001). In effetti, tralasciando altri elementi certamente rilevanti, la nostra analisi vuole concentrarsi su un dato divenuto progressivamente imprescindibile per capire le ‘anomalie’ e i ‘paradossi’ del sistema relazionale, ovvero la “scissione tra dato formale e la prassi”<sup>288</sup>. Partendo da

---

Le altre due Conferenze, invece, sono di più recente istituzione; in particolare la *Conferenza Stato-Città e Autonomie locali* viene istituzionalizzata dal d.P.C.M. 2 luglio 1996 mentre la *Conferenza Unificata*, risultante dall’unione delle Conferenze sopra citate, viene prevista dallo stesso d.lgs. n. 281/1997.

<sup>283</sup> Come rileva F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, 480, nella Conferenza unificata “si fronteggiano e dialogano veramente tutti i «governi» che a diverso titolo concorrono a «governare» il sistema italiano complessivo”.

<sup>284</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, cit., 39.

<sup>285</sup> Esaminando i dati riportati nel sito web del Ministero degli Affari regionali (aggiornati fino al 2006) emerge con evidenza la diversa intensità nell’attività delle tre Conferenze: a fronte delle 29 sedute tenute lungo l’arco temporale 2000-2006 dalla Conferenza Stato-Città, Autonomie locali, nello stesso periodo si registrano 136 sedute della CSR e 129 della CU. Tali dati confermano il progressivo ‘impoverimento’ del ruolo svolto dalla CSC dovuto anche alle politiche governative e al “metodo dei «tavoli diffusi» che “l’hanno di fatto depauperata”, rendendo evidenti “le difficoltà di relazione tra le Autonomie locali e il Governo centrale”. Cfr. G. CAPRIO, G. PAVESE, *La Repubblica dal conflitto alla governance*, Roma, 2005, 93-94.

Con specifico riferimento alla CSR, i dati riportati nel *Sesto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, ISSIRFA-CNR, Milano, 2009, sezione dedicata a “I raccordi cooperativi nel biennio 2008-2009: il ruolo della Conferenza Stato-Regioni” (a cura di V. TAMBURRINI), indicano una leggera diminuzione del numero di sedute nel biennio 2008-2009 rispetto al biennio precedente: 16 sedute nel 2008 (2 in sessione comunitaria) e 17 nel 2009 (2 in sessione comunitaria) rispetto alle 21 del 2006 e alle 19 del 2007. Per una disamina dei dati si v. i documenti pubblicati dall’Ufficio di Segreteria della CSR sul sito web [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it).

<sup>286</sup> La CSR è composta, per la parte statale, dal Presidente del Consiglio dei Ministri che la presiede (che può delegarla al Ministro degli affari regionali o ad altro Ministro) e dai Ministri interessati, mentre, per la parte regionale, dai Presidenti delle Regioni e delle due Province autonome di Trento e Bolzano, che possono farsi rappresentare da assessori delle rispettive Giunte, come di fatto avviene normalmente nella maggiorparte dei casi. Nel caso della CSC, la parte statale è simile mentre per la parte locale troviamo i Presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali: ANCI (associazione nazionale dei Comuni d’Italia), UPI (Unione delle Province italiane) e UNCEM (Unione nazionale Comuni, Comunità ed Enti montani) e un una quota di sindaci e di Presidenti di Provincia designati rispettivamente dalle menzionate associazioni rappresentative. Si v. gli artt. 8, 9 e 12 del d.lgs. n. 281/1997.

<sup>287</sup> Cfr. A. D’ATENA, “Il sistema delle Conferenze”, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2010, 420.

<sup>288</sup> Così anche R. BIN, “Le prassi della cooperazione...”, cit., 690 ss. Secondo l’A., infatti, “la prassi di funzionamento delle Conferenze si svolge ben lontana” dalla scarna “base normativa” per cui le diverse “trasformazioni operative e organizzative delle Conferenze” non sono ‘tracciabili’ normativamente e



tale assunto è possibile ‘scoprire’ un sistema relazionale che segue uno sviluppo graduale per *stop and go* che richiama, in qualche modo, la logica di fondo sottesa al processo di integrazione europea<sup>289</sup>.

Benchè la *ratio* istitutiva fosse orientata principalmente a mitigare la forte conflittualità stato-regionale – come accade, generalmente, a livello comparato se pensiamo alla risoluzione dei conflitti di attribuzione nel caso belga, in quello tedesco o, di recente, nel caso spagnolo<sup>290</sup> – il sistema conferenziale assume un più netto profilo di sede di confronto e di negoziazione politica tra le diverse ‘parti’ del sistema. In particolare, la Conferenza Stato-regioni diventa la ‘naturale’ risposta all’impossibilità di procedere lungo i binari della ‘autoreferenzialità governativa’ in presenza di interessi declinabili in senso pluralistico e territoriale.

Configurata come ‘*third level*’ accanto a Stato e Regioni<sup>291</sup>, la CSR rappresenta, nelle parole della Corte costituzionale, “la via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce a una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che a una visione verticale-gerarchica degli stessi” (sent. 31/2006). La natura più marcatamente statale della Conferenza – la giurisprudenza costituzionale ne rimette l’istituzione alla discrezionalità del legislatore statale<sup>292</sup> – si riverbera nella ‘fisionomia’ centralistica dell’organo derivante da un ‘*background*’ cooperazionistico ambivalente in cui “confluiscono almeno due concezioni della collaborazione tra Stato e Regioni”, ovvero un ‘protezionismo’ collaborativo di stampo governativo ed una collaborazione fondata su un “rapporto di parità negoziale”<sup>293</sup>. D’altra parte, il progressivo rafforzamento delle sue funzioni, realizzato con gli interventi legislativi degli anni ’90, contribuisce non poco a mutare la natura in “organo di partecipazione decisionale-procedurale”, piuttosto che sede di “confronto-raccordo politico generale”<sup>294</sup>. La Conferenza, dunque, nella versione ‘singola’ ed ‘unificata’, viene delineata come “co-normatore accanto al Governo” e “co-autrice dell’indirizzo

---

spesso non emergono neanche dai verbali delle stesse poiché “tutto si è sviluppato, di fatto, attraverso un accordo interistituzionale del tutto informale che si è occupato di realizzare condizioni migliori per un efficiente operare di questi organi di raccordo politico e amministrativo tra centro e periferia” (699).

<sup>289</sup> *Ibidem*, 700-701.

<sup>290</sup> Particolarmente interessante è l’art 143 della Costituzione belga che prevede l’esistenza di un circuito alternativo di risoluzione dei conflitti di interessi senza necessariamente sfociare nell’interposizione della questione dinanzi al giudice costituzionale.

<sup>291</sup> Così emerge dalla sent. n. 116 del 1994 della Corte costituzionale dove si afferma che la “Conferenza [...] lungi dall’essere un organo appartenente all’apparato statale o a quello delle Regioni (e delle Province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell’uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni (e Province autonome) [...] al fine di favorire il raccordo e la collaborazione tra l’uno e le altre”.

<sup>292</sup> Cfr. sent. Corte cost. n. 408/1998.

<sup>293</sup> Cfr. I. RUGGIU, “Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»”, in *Le Regioni*, n. 5, 2000, 858-859.

<sup>294</sup> Cfr. G. PASTORI, “La conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione”, in *Le Regioni*, 1994, 1264. Un passaggio che emerge in tutta la sua evidenza se consideriamo le competenze che il d.lgs. 281/97 assegna alla Conferenza laddove, all’art. 2., si afferma che la Conferenza Stato-Regioni promuove e sancisce intese e accordi per coordinare l’esercizio delle rispettive competenze delle Amministrazioni centrali e regionali ed è “obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano” (art. 2., 3° comma).

politico”<sup>295</sup>, funzioni che hanno contribuito a confermare la natura di ‘organo paracostituzionale’<sup>296</sup> di partecipazione delle autonomie territoriali nel *decision making* statale se è vero che “il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo determinante nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze” (Sent. n. 401/2007). Rimane, tuttavia, un sistema ‘meta-rappresentativo’ in cui la strutturazione del confronto politico tra i soggetti statale e locali sembra, da un lato, seguire la dinamica interessi territoriali-interessi statali<sup>297</sup> – la cui deriva potrebbe essere l’‘uniformizzazione’ dei differenziati interessi (intra)regionali e (intra)locali –, dall’altro, non si discosta dalla linea maggioranza-opposizione<sup>298</sup> anche se recessiva. L’esperienza dimostra, infatti, che nel confronto Regioni-Governo queste ultime si muovono in maniera tendenzialmente compatta al di là del colore partitico<sup>299</sup>, esito cui certamente contribuisce l’assenza di partiti regionali alla stregua di quelli spagnoli<sup>300</sup>.

Pur se è giurisprudenza consolidata che “l’esercizio dell’attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione”<sup>301</sup>, il giudice costituzionale italiano, più che quello spagnolo, ha inteso ‘cristallizzare’ la funzione consultiva delle Conferenze come condizione indispensabile della corretta applicazione del principio menzionato, ovvero come garanzia della partecipazione regionale negli ambiti i cui si “intrecciano più interessi” e quindi si sovrappongono più competenze. In effetti, l’inevitabile incremento dell’attività conferenziale attesta l’accresciuto peso politico che queste sono venute assumendo, divenendo, senza enfasi, la reale sede di opposizione governativa – non tanto politica ma soprattutto ‘territoriale’ – in un sistema costituzionale in cui la funzione parlamentare spesso si limita ad una mera attività di ratifica dell’indirizzo

---

<sup>295</sup> Si v. la ricostruzione operata da I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni...*, cit., 882-890.

<sup>296</sup> In tal senso P. CIARLO, *Il Parlamento, Governo e fonti normative*, in AA.VV., *La Riforma costituzionale*, Padova, 1999, 375.

<sup>297</sup> Sulla scorta di quanto avviene nella Camera di rappresentanza territoriale nei sistemi federali Cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze...*, cit., 481.

<sup>298</sup> È emblematico, in tal senso, il parere emesso dalla Conferenza unificata sul d.d.l. costituzionale sulla cd. ‘*devolution*’, dove sei Regioni tra cui Emilia-Romagna, Marche., Toscana, Umbria votarono di no mentre le restanti undici tra cui Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Calabria, espressero un parere positivo. La componente locale si esprime in maniera negativa, per cui risultava una maggioranza negativamente orientata sulla quale il Governo ha sorvolato. Ciò dimostra quanto forte sia la componente della politica nazionale altrimenti non ci spiegheremmo l’‘unione di intenti’ tra due Regioni come Lombardia e Calabria su un disegno di legge devolutivo di ulteriori competenze alle Regioni soprattutto alla luce delle richieste di attivazione della procedura di cui all’art. 116, 3° verso cui la Lombardia si sta muovendo. In tal caso, più che l’interesse territoriale ha prevalso il ‘colore politico’. In effetti, come sottolinea Ruggiu “tra i *cleavages* presenti in Conferenza, tra Regioni forti e deboli, del nord e del sud, tra Regioni ed enti locali, tra destra e sinistra, quest’ultimo è sicuramente il più pericoloso, poiché trasforma la Conferenza in strumento per paralizzare l’attività del Governo al di fuori di ogni logica territoriale”. Cfr. I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni...*, cit., 899.

<sup>299</sup> Così I. RUGGIU, “Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali”, in relazione al convegno su *Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?*, Bologna, 27-28 gennaio 2011, 12.

<sup>300</sup> Partiti e movimenti territoriali quali la *Lega Nord* o il *Movimento per le Autonomie* pur caratterizzati da un legame territoriale certamente più marcato che nei partiti nazionali, rispondono a criteri di funzionamento e modalità d’azione tipiche dei partiti nazionali.

<sup>301</sup> Cfr. Sent. Cort. cost. n. 371/2008 e n. 12/2009.

politico governativo<sup>302</sup>. La formulazione di *pareri* – in specie quelli obbligatori<sup>303</sup> – il raggiungimento di *intese* (soprattutto ‘forti’)<sup>304</sup> e di *accordi*<sup>305</sup>, infatti, costituiscono non

<sup>302</sup> Così. I. RUGGIU, “Il sistema delle Conferenze...”, cit., 15.

<sup>303</sup> Ai sensi dell’art. 2, c. 3, d.lgs. 281/1997, la CSR viene obbligatoriamente consultata sugli schemi di disegni di legge, di regolamenti e di decreti legislativi che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale, mentre la CU emette pareri obbligatori su atti di rilievo della vita politica statale come ad es. il disegno di legge finanziaria, i disegni di legge collegati e il documento di programmazione economica e finanziaria (art. 9, c. 2, d.lgs. n. 281/1997). Tuttavia tali pareri possono essere *bypassati* dal Governo nel caso in cui decorra infruttosamente il tempo previsto per la emissione degli stessi (art. 2, c. 3, d.lgs. 281/1997) o nei casi di urgenza (art. 2, c. 5, d.lgs. 281/1997).

<sup>304</sup> Le intese hanno natura di atti *endoprocedimentali* o *prodromici* rispetto ai procedimenti normativi che si concludono con l’adozione di atti statali, ovvero “ad esse si fa luogo tutte le volte che il legislatore subordina, al loro raggiungimento, l’adozione di atti statali (sui quali si richiede, appunto, la *previa intesa*)”. Cfr., A. D’ATENA, “Il sistema delle conferenze”, cit., 422. Come rileva la Corte costituzionale, le intese sono atti privi di natura normativa: “non vi sono dubbi che un atto di intesa non possa produrre una vera e propria fonte normativa” (sent. 270/ 2005).

Generalmente le intese si distinguono in “deboli” o “forti” sulla base della diversa intensità degli effetti derivanti dal mancato raggiungimento dell’intesa. Ai sensi dell’art. 3, c. 3, d.lgs. n. 281/1997 le *intese deboli* sono quelle per le quali viene previsto un “congegno a tempo” (30 giorni) decorso il quale, infruttuosamente, la decisione può essere adottata unilateralmente (dal Governo) con l’unico vincolo della motivazione che dia conto del mancato raggiungimento dell’intesa nel termine previsto e delle reali ragioni che rendono necessaria l’emanazione unilaterale dell’atto (in tal senso la SCC n. 116/1994). Le *intese forti*, invece, sono frutto di una “tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare”. L’intesa, infatti, “deve risultare come prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa (SSCC nn. 337/1989, 220/1990, 21/1991, 1167/1994). Rientrano in tale ipotesi le intese previste dalla L. 131/2003, all’art. 8, c. 6, ai sensi del quale “Il Governo può promuovere la stipula di *intese* in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, dirette a favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni”, precisando che, “in tal caso è esclusa l’applicazione dei commi 3 e 4 dell’art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”, ovvero delle disposizioni che consentono al Governo di procedere unilateralmente. Norma definita da qualcuno ‘superflua’ poiché “non dovrebbe esserci bisogno di un’apposita clausola di legge per contemplare la facoltà del Governo di promuovere la stipula di intese”. Così, A. BARDUSCO, “Articolo 8”, in P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L’attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge “La Loggia” (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, 227.

Al di là della distinzione sopra menzionata, condividiamo quanto affermato da Carpani: “la storia delle relazioni tra Stato e Regioni è spesso tortuosa e fatta di passi che man mano si consolidano”, per cui “anche una «intesa debole» può costituire un passo importante”. Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, 59. Si v., inoltre, M. CECCHETTI, “Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “decisione paritaria” evitandone gli effetti perversi”, in *Le Regioni*, n. 4/2004 e S. AGOSTA, “Dall’intesa in senso *debole* alla leale cooperazione in senso *forte*? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (*molte*) conferme e (*qualche*) novità”, in *federalismi.it*, marzo 2004.”

<sup>305</sup> Gli *accordi* si presentano come strumenti cooperativi liberamente predisposti e adottati dalle parti ogni qualvolta ne ravvisino la necessità, ovvero atti *facoltativi* e *duttili* dei quali è difficile misurare l’intensità in termini di effettività giuridica ma non per questo meno vincolanti, per lo meno sul piano politico. L’art. 4 del d.lgs. n. 281/1997 non affronta la questione relativa al grado di vincolatività degli stessi rimettendone al giudice costituzionale indicazioni in merito. La Corte è intervenuta distinguendo gli accordi relativi a decisioni “politico-legislative” da quelli riguardanti, invece, comportamenti dell’amministrazione; solo questi ultimi sarebbero più strettamente vincolanti. In dottrina non manca chi sottolinea (G. Carpani, G. Busia) che gli accordi sarebbero assimilabili alle “intese forti” anche se “non sembra che alla loro stipula possa connettersi un vincolo a carico del legislatore nazionale o regionale; in

solo gli strumenti operativi della CSR e della CU ma, sostanzialmente, le modalità di intervento e condizionamento dell'attività legislativa e della stessa giurisprudenza. Quest'ultimo punto appare particolarmente interessante. Per un verso, è la stessa Corte costituzionale ad aver legittimato e assegnato una sorta di *'advice and consent'* alle Conferenze, in linea al crescente numero di previsioni normative che richiedono l'intervento delle stesse nel corretto svolgimento dell'*iter* procedimentale di adozione degli atti. Per altro verso, paradossalmente, l'intensificazione dell'attività conferenziale, supportata non solo dai dati ma anche dalla constatazione per cui "pare non esserci politica pubblica che abbia a che fare con la cronaca che non sia almeno in parte impostata sulla base di una stretta cooperazione tra i diversi livelli di governo"<sup>306</sup>, non si è tradotto in un proporzionale decremento della conflittualità Stato-Regioni<sup>307</sup>.

In effetti, più che nel caso spagnolo, la Corte costituzionale in assenza di alternativi raccordi di tipo legislativo tra Stato e Regioni – anche in ragione della 'timida' e 'pasticciata'<sup>308</sup> previsione di apertura della "Commissione parlamentare per le questioni regionali" ai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, ai sensi dell'art. 11 della l.c. 3/2001, rimasta lettera morta – ha puntato sulle Conferenze come organi in cui si sostanzia e garantisce la leale collaborazione tra le diverse componenti della Repubblica. Non sono casuali, infatti, i richiami del giudice costituzionale alla "assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 –"<sup>309</sup>. D'altra parte, come già sottolineato, la mobilità dei confini competenziali derivante dal testo costituzionale riformato, ha incrementato ancora di più l'intervento della Corte e, di riflesso, della funzione di

---

caso diverso, si dovrebbe ammettere la capacità degli organi esecutivi di condizionare l'attività del Parlamento nazionale e dei Consigli regionali". Cfr., rispettivamente, G. CARPANI, "L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni", 102 ss. e G. BUSIA, "Verso la riforma delle Conferenze", 120 ss., entrambi in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma, 2009; V. TAMBURRINI, "I raccordi cooperativi nel biennio 2008-2009", cit.

<sup>306</sup> Cfr. L. VIOLINI, "Differenziare per accordo: una formula per rispondere alla crisi?", in *Le Regioni*, n. 2/2009, 205.

<sup>307</sup> Come si legge nell'incontro *Relazione del presidente Ugo De Siervo sulla giurisprudenza costituzionale nell'2010, Incontro con la stampa*, Roma, 10 febbraio 2011 (sul sito [www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_annuali/IncontroStampa](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/IncontroStampa)), presentata in occasione dell'incontro annuale con la stampa del Presidente della Corte costituzionale, negli ultimi anni la maggiore novità nell'attività della Corte è rappresentata dal "forte accrescimento della conflittualità Stato e Regioni che si manifesta principalmente nell'aumento dei ricorsi in via principale", segmento da sempre minore rispetto ai giudizi in via incidentale, con evidenti difficoltà di giudizio per la Corte derivanti soprattutto dal fatto che il legislatore ordinario non ha finora sviluppato in modo coerente e sistematico la riforma costituzionale del 2001 (mancano le norme di trasferimento degli uffici e dei mezzi finanziari, così come moltissime leggi-cornice e normative di principio) di modo che la Corte si trova spesso a dover giudicare utilizzando parametri di giudizio alquanto sommarî. Nel 2010, su 376 pronunce rese dalla Corte, 141 sono cause originate da ricorsi del Governo o delle Regioni relativi ai loro rapporti e 12 sono conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni. Né tale *trend* sembra destinato a cambiare se consideriamo il dato relativo ai ricorsi pervenuti in via principale alla Corte (123), dei quali la maggior parte a carico dello Stato. Tuttavia, un dato interessante, che emerge in via di prassi, è la "contrattazione" tra Stato e Regioni a seguito dell'intervento di modifica unilaterale sulle disposizioni regionali impugnate, operata dalla Regione coinvolta, con la successiva rinuncia del ricorso da parte del Governo.

<sup>308</sup> Nelle parole di G. FALCON, "Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V", in *Le Regioni*, n. 1/2003, 3.

<sup>309</sup> Così nella Sent. Corte Cost. n. 6/2004.

raccordo intergovernativo svolta dalla Conferenza in una sorta di “modello circolare” in cui non solo la legge ma lo stesso giudice costituzionale rimanda allo strumento delle intese – nella versione ‘soft’ o ‘hard’ a seconda dei casi – “vincolando la successiva attività di produzione legislativa in un indeterminabile gioco di specchi”<sup>310</sup>. Le cd. *materie trasversali* costituiscono, infatti, il “teatro”<sup>311</sup> della leale collaborazione, risultato dell’utilizzo di un approccio teleologico<sup>312</sup> orientato alla individuazione degli interessi in gioco cui rimandano le ‘materie’, che conduce la Corte costituzionale ad individuare il principio di leale collaborazione come strumento necessario per individuare il punto di equilibrio tra esigenze unitarie e autonomistiche nello schema competenziale emergente dal riformato Titolo V della Costituzione.

In tale ambito si inserisce il filone giurisprudenziale della cd. “attrazione o chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato di funzioni non solo amministrative ma anche legislative tanto in materie di competenza concorrente che residuali delle Regioni, inaugurato dalla Corte costituzionale a partire dalla nota sentenza dai ‘bagliori costituenti’<sup>313</sup>, sent. n. 303 del 2003<sup>314</sup> e successiva 6/2004, in cui il giudice costituzionale, compiendo una sorta di ‘ibridazione’ tra i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, adotta come parametro interpretativo del riparto competenziale

---

<sup>310</sup> Cfr. S. AGOSTA, *La leale collaborazione...*, cit. 282-83.

<sup>311</sup> Così, F. BENELLI, R. BIN, “Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»...”, cit., 1189. Le cd. “materie trasversali” sono “quei settori della legislazione in cui l’individuazione della fonte competente non dipende dalla ricerca di una materia in senso tecnico all’interno degli elenchi dell’art. 117 Cost., ma dal perseguimento di un interesse di rilevanza nazionale che viene a sovrapporsi agli interessi che la Costituzione affida al legislatore regionale”. Sul punto si v., inoltre, A. RUGGERI “Regioni (dir. cost.)” e G. DI COSIMO, “Materie (riparto delle competenze)”, in *Dig. disc. pubbl.- Agg. 2008*, rispettivamente 708 ss. e 475 ss.

<sup>312</sup> A partire dalla sent. 282/2002, la Corte costituzionale individua quelle materie “non materie”, ovvero non definibili come “materia in senso stretto” ma, piuttosto, come una “competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”, ovvero una “materia trasversale”. Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale rientrano in tale ‘etichetta’ la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni pubbliche concernenti i diritti civili e sociali (SSCC nn. 282/2002, 88/2003), tutela dell’ambiente (SCC n. 407/2002), la tutela della concorrenza (SCC n. 14/2004), la tutela dei beni culturali (SCC n. 232/2005), il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale (SCC n. 414/2004).

<sup>313</sup> Così A. MORRONE, “La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?”, in *forum di quadernicostituzionali.it*, 8 ottobre 2003. Tra i primi commenti sulla stessa rivista *online* si v. anche, F. CINTIOLI, “Le forme dell’intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003”, 3 ottobre 2003, il quale sottolinea come sia stata proprio la connessione operata con il principio di sussidiarietà a permettere alla leale collaborazione, “insufficiente nella fase di iniziativa legislativa”, a divenire “principio basilare e vincolante per il contenuto della legge” – la previsione di un qualche metodo collaborativo che porti all’intesa con le Regioni diviene condizione della sua legittimità – per cui “la legge statale che in futuro pretendesse di svincolarsi dal modo del raccordo e dell’intesa per disciplinare una funzione amministrativa allocata per esigenze unitarie a livello centrale sarebbe illegittima”.

<sup>314</sup> La SCC n. 303/2003 ha suscitato numerosi commenti in dottrina per le novità introdotte dalla Corte in merito. Tra gli altri, si v. S. MANGIAMELI, “Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004”, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 825 ss.; nello stesso numero della rivista si v. anche: A. D’ATENA, “Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti”, 811 ss.; V. ONIDA, “Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze «storiche»”, 773 ss.; P. CARETTI, “Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo Titolo V della Costituzione”, 807 ss.

Stato-Regioni il criterio degli “interessi”<sup>315</sup> affermando che “l’esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sent. 303/2003). Intese che diventano “forti”, “nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento”<sup>316</sup> (sent. 6/2004), laddove siano chiamati in causa interessi ricadenti in materie regionali. Il risultato è la ricostruzione in chiave relazionale dell’interesse nazionale<sup>317</sup>, formalmente espunto dal testo costituzionale nel 2001, assumendo la leale cooperazione – configurata in termini pragmatici più che teorico-generalisti – come criterio-base dei rapporti tra le diverse componenti del sistema istituzionale. Essa “presiede a tutti rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti”, tuttavia, trattandosi di un ‘parametro generico’, divengono necessarie “continue precisazioni e concretizzazioni” che possono avere “natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale” (sent. 31/2006). La duplice esigenza di partecipazione regionale ‘al centro’ e di salvaguardia delle istanze unitarie, garantite dal principio

---

<sup>315</sup> Impianto interpretativo che possiamo facilmente cogliere nelle parole utilizzate dal giudice delle leggi: “ragioni di unitarietà e uniformità ordinamentali” richiedono l’allocazione a livello statale delle funzioni amministrative in materia e la previsione di meccanismi di attuazione del principio di leale collaborazione”. Cfr. Sent. Corte Cost. n. 88/2007 e di egual segno le precedenti Sentt. nn. 231, 270 e 242 del 2005; 215, 233, 235, 246, 267 e 328 del 2006

<sup>316</sup> In tal senso anche la SCC n. 383/2005 laddove la Corte stabilisce che il potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell’art. 120, c. 2, Cost. “non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla normativa impugnata, nelle quali l’ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa tra organi statali e organi regionali per l’esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materia di competenza legislativa regionale e nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni nell’ambito dei procedimenti legislativi dello Stato”. Sulla concreta applicazione della “chiamata in sussidiarietà” in materia competenza residuale si v. la SCC 242/2005.

<sup>317</sup> Sulla ‘rimodulazione’ dell’interesse nazionale attraverso i principi di sussidiarietà e leale collaborazione si v. S. GAMBINO, “Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell’ottica comparatistica”, in ID. (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, 45 ss. Sul tema si v., inoltre, R. BIN, “Le prassi della cooperazione...”, cit., 693 ss.; F. BENELLI, “Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione”, in *Le Regioni*, 2006, 933 ss. e in maniera critica A. ANZON, “Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni”, in *forumdiquadernocostituzionali.it*, secondo cui, al di là delle esplicite affermazioni della Corte costituzionale, risulta assai difficile distinguere tra “l’operatività dei principi di sussidiarietà/adeuatezza nella loro “vocazione dinamica” e la “vecchia clausola dell’interesse nazionale”. A detta dell’A., l’unica differenza che emerge dal *reasoning* della Corte nella SCC 303/2003 è una concezione “consensuale” della sussidiarietà, la cui “vocazione dinamica”, emergente dal riformato art. 118 Cost., implica che ai criteri della ragionevolezza e proporzionalità – già impiegati dalla Corte nella precedente giurisprudenza relativa al limite dell’interesse nazionale (ad es. SCC n. 177/1988) – si aggiunga anche “una previa valutazione concordata tra Stato e Regioni sulla necessità dell’esercizio unitario delle singole funzioni amministrative che il legislatore statale decida di allocare a livello centrale”.

collaborativo<sup>318</sup>, trova concreta attuazione attraverso il sistema delle Conferenze in quanto “una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione”<sup>319</sup>. Emerge, dunque, un principio di “proporzionata collaborazione”<sup>320</sup> con il necessario corollario della “*graduazione* nella scelta dei meccanismi collaborativi”<sup>321</sup>, compito ampiamente svolto dalla Corte costituzionale attraverso l’adozione di sentenze additive in cui l’obbligo di cooperazione si sostanzia a partire dalla ‘semplice’ consultazione fino a forme più complesse di codecisione, ovvero intese, accordi o pareri vincolanti. In tal senso, ad una più attenta osservazione, il dato della progressiva crescita della conflittualità Stato-Regioni sembra interpretabile come ulteriore momento di contrattazione: “le Regioni usano il ricorso per richiamare il governo al rispetto della collaborazione (...), la minaccia di ricorso alla Corte è usata come strumento per convincere un governo riottoso alla collaborazione”<sup>322</sup>. D’altra parte è emblematico che il *leading case* del 2003 della ‘attrazione in sussidiarietà’ sia stato generato proprio dalla mancata sanzione politica del parere negativo delle Conferenze su un disegno di legge governativo in materia di infrastrutture<sup>323</sup>, anticipando quell’auspicio proveniente dalla stessa Corte secondo cui “nei casi limite di mancato raggiungimento dell’intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa corte in sede di conflitto” (sent. 383/2005). Ipotesi, questa, ampiamente utilizzata, che ha consentito alla Corte di adottare numerose sentenze manipolative di strumenti di leale cooperazione, ampliando notevolmente gli ambiti e i casi di intervento delle Conferenze come misura ‘compensativa’ alla ‘forza attrattiva’ esercitata dalla legislazione statale nei casi di tutela di “esigenze unitarie” e

---

<sup>318</sup> Come rileva Vandelli, il principio di collaborazione si presenta nel contesto attuale “nelle relazioni tra Stato e autonomie (regionali), come parametro complessivo dei processi decisionali e, in particolare, come elemento di garanzia di un coinvolgimento delle autonomie stesse nell’elaborazione e formazione di atti che, pur spettanti allo Stato, riguardano inevitabilmente competenze e interessi regionali”. Cfr. L. VANDELLI, “Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale”, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 892.

<sup>319</sup> Così le Sentt. nn. 242/2005 e 201 e 401 del 2007.

<sup>320</sup> Così A. COSTANZO, “Il principio di proporzionata collaborazione fra Stato e Regioni”, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2008, 2817.

<sup>321</sup> *Ibidem*.

<sup>322</sup> Così I. RUGGIU, “Il sistema delle conferenze...”, cit., 5-6. Esempio emblematico è quanto avvenuto in occasione della SCC n. 378/2005 in tema di “autorità portuali”: pur in presenza di un preciso obbligo di nomina di tali autorità d’intesa con la CSR, riconosciuto dalla Corte costituzionale nella citata sentenza, il Governo, disattendendo tale prescrizione, aveva aggiunto nello schema di decreto-legge *omnibus* sulla Pubblica amministrazione (29 dicembre 2005) una norma relativa alla nomina delle 12 autorità portuali strategiche diretta a ridurre la necessaria intesa con le Regioni alla mera ‘consultazione’ dei Presidenti regionali. La minaccia d’impugnazione della norma *de qua* da parte delle Regioni – per cui la Corte avrebbe dovuto esprimersi nuovamente sul caso della necessaria collaborazione – ebbe come effetto il ritiro della norma dal decreto-legge.

<sup>323</sup> Si tratta della L. n. 443/2001, Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive, cd. “legge obiettivo”, nonché dei decreti attuativi e della L. n. 166/2002 di modifica della stessa, impugnati da diverse Regioni che contestano la procedura utilizzata per la scelta delle aree da destinare alle ‘grandi opere pubbliche’ individuate dalla legge obiettivo, laddove si prevede che in caso di mancata intesa con le Regioni la decisione possa essere adottata unilateralmente dal Governo (con decreto del Presidente della Repubblica previa delibera del Consiglio dei Ministri).

all'inesorabile "intreccio", "interferenza" e "indistricabilità" delle materie; indirizzi che la giurisprudenza costituzionale più recente sembra, talvolta, disattendere sulla scorta del marcato utilizzo del "criterio della prevalenza"<sup>324</sup>, rispetto al quale la leale collaborazione opera in via residuale, ovvero laddove "non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa"<sup>325</sup>.

A margine delle considerazioni sin qui svolte, emerge chiaramente il forte ruolo giocato dalla Corte costituzionale nel dar forma al sistema relazionale italiano; tuttavia, elemento non trascurabile per capire realmente come si muovono e funzionano i circuiti cooperativi è la 'prassi', come l'esperienza spagnola ci insegna. Le pratiche messe a punto in decenni di esperienza conferenziale, nonché le forme 'alternative' di cooperazione verticale e orizzontale sperimentate dalle Regioni danno conto dell'esistenza di una variegata e per nulla secondaria 'relazionalità sommersa' in cui il rapporto verticalità/orizzontalità assume 'contorni' differenti da quello che potrebbe emergere dal mero dato formale.

#### **4.1.1. Dalla relazionalità verticale e mista alla relazionalità orizzontale e autonomistica: verso la crisi del sistema conferenziale?**

L'evoluzione seguita dal sistema conferenziale, nella dimensione Stato-Regioni e Unificata, non ha una significativa 'tracciabilità' normativa, ma si basa sull'accresciuto peso politico dello stesso, reso evidente dalle aree competenziali in cui si richiede il necessario espletamento di procedure cooperative. Le intese e gli accordi adottati in ambito economico-finanziario, sanitario, ambientale, immigrazione o con riferimento alla partecipazione regionale all'Unione europea, sono solo alcuni esempi di settori 'chiave' in cui può manifestarsi la *voce* regionale nella contrattazione con lo Stato, come previsto dalle numerose disposizioni legislative statali<sup>326</sup>. Entrando 'dentro il sistema', ovvero nelle prassi consolidate della cooperazione, emerge non solo la progressiva "scissione tra i luoghi dei "contenuti" della concertazione e i luoghi della "formalizzazione" della concertazione conseguita" ma anche la difficoltà di quest'ultima a "mantenersi nei luoghi canonici, vale a dire nel sistema delle

---

<sup>324</sup> In tal senso, ad es., le più recenti SSCC nn. 430/2007, 326/2008, 88/2009, 247/2009, 341/2009. Come rilevano F. BENELLI, R. BIN, "Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»..., cit., 1208, "negli ultimi tempi la Corte sembra aver perso quella sensibilità e quella «cultura progettuale»" che avevano dotato di coerenza il sistema delineato dalla riforma del Titolo V; utilizzando il "criterio della prevalenza" la Corte si limita ad individuare il "nucleo essenziale" della disciplina "assunta unitariamente, badando al suo contenuto fondamentale, non anche ai suoi riflessi laterali". Sul tema si v., inoltre, E. BUOSO, "Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti", in *Le Regioni*, 2008, 61 ss. e R. BIN, "Prevalenza senza criterio. Nota alla sentenza 411/2008, in *Le Regioni*, 2009.

<sup>325</sup> Così le SSCC nn., 50 e 219/2005, 133/2006, 166 e 168/2009.

<sup>326</sup> Interessante è quanto previsto dal d.l. n. 112/2008, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la prerequazione tributaria, convertito nella L. n. 133/2008, il cui art. 6-*sexies* prescrive non solo la "previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni" al fine di provvedere alla riprogrammazione delle modalità di impiego delle risorse, ma anche la promozione di ulteriori intese istituzionali di programma con le singole Regioni interessate da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nella stessa direzione la L. n. 99/2009, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese e le leggi comunitarie 2007 (L. n. 34/2008) e 2008 (L. n. 88/2009). Cfr. V. TAMBURRINI, "I raccordi cooperativi nel biennio 2008-2009", cit.



Conferenze”<sup>327</sup>. Che il sistema di raccordo verticale Stato-Regioni realizzato dalle Conferenze presenti diversi limiti è ormai un dato acquisito da leggere alla luce della ‘ambiguità’ dei dati relativi al loro funzionamento: “aspetti di grande funzionalità” si sommano “con altri di maggiore fatica”<sup>328</sup>. Diventa allora necessario guardare alla prassi di funzionamento delle Conferenze dove il circuito verticale della cooperazione si salda perfettamente a quello orizzontale, in linea a quanto accade nel panorama comparato. Dalla ‘contrattazione’ della formazione dell’ordine del giorno – formalmente rimessa al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato –, ai *quorum* strutturali e funzionali con i quali si decide in Conferenza; dal dato relativo alla bassa presenza delle Regioni in CSR, all’organizzazione interna dei lavori – tanto la CSR che la CU sono strutturate in gruppi di lavoro misti integrati da rappresentanti delle amministrazioni statali, regionali e locali –; dalla prassi di stabilire un calendario semestrale delle convocazioni (formalmente rimessa alla discrezionalità del Governo) alla configurazione dei tavoli tecnici come sede deputata alle trattative sugli atti<sup>329</sup>; sono solo alcune delle diverse trasformazioni realizzatesi sul piano sostanziale senza per questo cambiare la disciplina normativa delle Conferenze. Tuttavia, il dato che richiama l’attenzione, in tale quadro di evoluzione informale, è il rilevante ruolo acquisito dalla concertazione orizzontale delle Regioni mediante la Conferenza delle Regioni<sup>330</sup> (CR). Il progressivo consolidamento di tale foro, sulla scorta del modello statunitense della *National Governors’ Association*<sup>331</sup> (ma anche del *Council of States Governments*) e

---

<sup>327</sup> Valido esempio di quanto affermato è, secondo Carpani, la “progressiva “erosione” dell’area coperta dalla formalizzazione (...) degli accordi tra regioni e lo Stato o altri enti”. Cfr. G. CARPANI, “La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi “verticali” ed “orizzontali””, su *federalismi.it*, n. 19/2009, 16.

<sup>328</sup> Cfr., I. RUGGIU, “Il sistema delle Conferenze...”, cit., 4.

<sup>329</sup> Come rileva G. CARPANI, “La collaborazione strutturata...”, cit., 8, le Conferenze diventano “luogo di ratifica di decisioni intervenute nella propria sede tecnica (ufficio di segreteria)”.

<sup>330</sup> Si tratta di un organo nato in maniera ‘informale’ attraverso cui si stabilizzano le riunioni periodiche che avvenivano tra i Presidenti delle Giunte regionali a partire dagli anni ‘80. Rintracciarne una ‘nascita giuridico-formale’ è impresa assai ardua poiché, se da un lato, non esiste alcun atto normativo che la istituisce e la disciplina, dall’altro, l’‘appoggio’ al Centro interregionale di studi e documentazione (Cinsedo) per gli aspetti logistici e organizzativi ha prodotto una notevole ‘confusione’ in merito ad una erronea sovrapposizione della Conferenza in parola con il Centro studi. Su tale tematica si v. G. CAPRIO, G. PAVESE, *Autonomie: la lunga marcia per le riforme*, in *Guida agli Enti locali*, n. 19/2004.

<sup>331</sup> Si tratta del primo esempio storico di sede cooperativa di tipo orizzontale. Nata nel 1908 da un incontro tra il Presidente T. Roosevelt e i governatori statali avente ad oggetto le “conservation issues”, la NAG “is the only bipartisan national organization of, by, and for the nation’s governors”. È costituita dai Governatori dei 50 Stati (più i commonwealths delle Northern Mariana Islands e di Puerto Rico, e dei territori americani di Samoa, Guam e Virgin Islands), dispone di un *Office of State–Federal Relations* con sede a Washington e di un *Center for Best Practices*. Da un punto di vista organizzativo presenta un *Executive Committee* di 9 membri eletti dai Governatori in occasione dell’*Annual Meeting* ed un funzionamento interamente strutturato sul rispetto del carattere *bipartisan*: “The chair position rotates annually between the two major political parties, ensuring that the chair and vice chair are always from different parties”. Cfr. “A Governor’s Guide To NGA”, in *www.nga.org*, 2010. A livello municipale il suo corrispondente è la *US Conference of Mayors* che, insieme alla prima, “si sono nel tempo proiettate verso la collaborazione verticale, con il Presidente, l’Esecutivo e le varie agenzie federali” Cfr. P. CARROZZA, “I rapporti centro/periferia: federalismi, regionalismi e autonomie”, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Roma-Bari, 2009, 799. A completare il sistema relazionale la *National Conference of State Legislatures* e, soprattutto il *Council of State*

della *Ministerpräsident-Konferenz* in Germania<sup>332</sup>, sembra attestare la piena consapevolezza della funzione prodromica della cooperazione orizzontale rispetto al successivo confronto verticale<sup>333</sup>. Priva di uno specifico riconoscimento normativo – unico dato formale è il regolamento interno del 2005 – la CR ha funzionato da tavolo di raccordo preliminare tra le Regioni per la formazione di posizione condivise sui provvedimenti promossi dal Governo<sup>334</sup>, dal Parlamento e dalle istituzioni europee, spingendo ulteriormente verso una omogeneizzazione degli interessi tra i soggetti regionali sicché, in sede di Conferenza Stato-Regioni – le cui sedute sono sempre successive a quelle della CR – le Regioni vengono ‘rappresentate’ dal presidente della CR che funge da ‘portavoce’ della posizione emersa in sede di raccordo ‘presidenziale’<sup>335</sup>. Se in una fase iniziale la CR funzionava quasi esclusivamente come sede di cooperazione strumentale alla CSR, il mutato contesto costituzionale emerso dalla riforma del Titolo V ne favorisce il progressivo affrancamento – in tale direzione la recente approvazione di un documento sul ruolo e sull’autonomia della Conferenza – e la trasformazione in sede sostanziale della concertazione successivamente formalizzata in CSR o unificata. Non solo l’istruttoria tecnica preliminare alla formazione della posizione regionale sempre più spesso si realizza al di fuori delle strutture serventi la CSR (gli uffici di segreteria), ovvero attraverso un complesso processo interno alla Conferenza delle Regioni, ma la prassi più recente ha visto affermarsi diverse modalità di approvazione di atti negoziali in cui “le regioni, per il tramite della Conferenza delle Regioni, stipulano direttamente con i ministri o i ministeri, accordi, protocolli che ben potrebbero/dovrebbero essere sanciti dalla Conferenza Stato-regioni”<sup>336</sup>. Come risulta dai dati raccolti dall’ufficio stampa della

---

*Governments*, operante dal 1933 con funzioni di ‘cinta di trasmissione’ delle politiche governative agli Stati. Per maggiori approfondimenti si v. il suo sito [www.csg.org](http://www.csg.org).

<sup>332</sup> La Conferenza dei Ministri Presidenti rappresenta i Länder, ne promuove il coordinamento nelle materie rientranti nella loro competenza esclusiva e si configura, inoltre, come sede di coordinamento tra i Länder e il Bund, ovvero luogo della negoziazione che porta alla formazione della posizione comune dei Länder. Accanto a questa, esistono anche 18 *Fachministerkonferenzen* (conferenze settoriali dei ministri dei Länder) e le associazioni degli enti locali quali *Deutscher Landkreistag* DLT, *Deutscher Städte Und Gemeindebund* DSTGB, *Deutscher Städtetag* DS. Cfr. R. BIFULCO, “Il federalismo nel secolo XXI: un resoconto della riforma costituzionale tedesca del 2006”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2007, 243.

<sup>333</sup> Si v. L. FERRARO, “La Conferenza dei Presidenti delle regioni...”, 707 ss.

<sup>334</sup> È nella Conferenza delle Regioni che “i Presidenti si scontrano, dialogano e contrattano, producendo, per così dire, «pre-decisioni» che normalmente consentono di presentarsi compatti alla discussione con il Governo”. Così I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni...*, cit., 208. Anche se il fronte regionale si presenta generalmente compatto, non sono mancati casi in cui il parere raggiunto in sede di CR è corredato dall’indicazione delle Regioni dissenzienti. Caso verificatosi in occasione dell’approvazione della L. n. 53/2005 (cd. Riforma Moratti) laddove in ordine all’emissione del parere sullo schema di decreto legislativo recante le norme generali relative alle scuole dell’infanzia e al primo ciclo di istruzione, in sede di CU, il Presidente della CR manifesta la mancanza di unanimità delle Regioni affermando di non poter parlare a nome di tutte le Regioni. Su questo e altri casi siv. G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., 183 ss.

<sup>335</sup> Funzione attestata dallo stesso legislatore statale ad esempio in ordine alla partecipazione diretta delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo, allorchè prevede che alla riunioni del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei “quando si trattano questioni che interessano anche le regioni e le province autonome possono chiedere di partecipare il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano” (art. 2, c. 2, L. 11/2005).

<sup>336</sup> Cfr. G. CARPANI, “La collaborazione strutturata...”, cit., 17.

CR, la pratica dei Protocolli d'intesa, degli Accordi quadro o di programma costituisce un fenomeno "sufficientemente sedimentato"<sup>337</sup>. Nel segno della maggiore autonomia funzionale della CR spinge anche il dato relativo alla "pluralità dei rapporti istituzionali della Conferenza" – ne sono un esempio le audizioni parlamentari – nonché la convocazione di riunioni spesso non direttamente collegabili a sedute successive della CSR o della CU.

Da ultimo, a sancirne la piena visibilità istituzionale, è la stessa Corte costituzionale che in una recente pronuncia<sup>338</sup> avente ad oggetto l' "ambito composito e multiforme" dell'energia nucleare declina in senso 'irrituale' il principio di leale collaborazione<sup>339</sup>, aprendo una via dall'incertezza percorribilità futura. Nell'affrontare il delicato tema relativo alla legittimità di un decreto legislativo adottato dal Governo senza aver formalmente acquisito il parere della CU, come previsto dalla legge delega (L. n. 99/2009)<sup>340</sup>, la Corte si discosta dal consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui "le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'inosservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione"<sup>341</sup>. Indirizzo fortemente criticato in dottrina per l'evidente limitazione prodotta a carico delle procedure cooperative quando queste vengano 'a contatto' con la funzione legislativa statale<sup>342</sup>. In tal caso, secondo la Corte, ricorrono le condizioni "affinchè il mancato coinvolgimento di tale Conferenza [CU], pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un *vulnus* al principio costituzionale di leale cooperazione" per cui – ed è qui la prima novità – "l'osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni" (sent. n. 33/2011). Ma andiamo al vero aspetto innovativo di questa pronuncia. Il *reasoning* della Corte non segue l'"*iter logico*" che avrebbe portato al riconoscimento di una illegittimità *in toto* del

---

<sup>337</sup> *Idem.*

<sup>338</sup> Si tratta della SCC n. 33/2011 avente ad oggetto il d.lgs. n. 31/2010, recante "Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99".

<sup>339</sup> Così A. DANESI, "La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale" (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. n. 33/2011)", su *federalismi.it*, 2 marzo 2011.

<sup>340</sup> Ai sensi dell'art. 25, c. 1 della L. n. 99/2009 "I decreti sono adottati, (...) previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario".

<sup>341</sup> Tra le diverse pronunce, da ultimo, la SCC n. 278/2010 in cui l'oggetto del contendere era proprio l'art. 25, c. 1, della L. n. 99/2009 impugnato dalla Regione Basilicata relativamente allo strumento concertativo previsto, ovvero il (debole) parere e non la (più forte) intesa.

<sup>342</sup> Si v. per tutti, A. CARMINATI, "Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale", in *Le Regioni*, n. 2/2009, 294-95, secondo cui si tratterebbe di un limite non da poco, in quanto il principio di leale collaborazione non riesce ad assistere le Regioni proprio nella fase iniziale dei processi di riforma", ovvero nella fondamentale fase in cui si delineano i confini tra i legislatori statali e regionali nell'ampia gamma delle materie 'intrecciate' (concorrenti, trasversali, 'attraibili' in sussidiarietà).

decreto legislativo bensì una “ricostruzione in fatto della vicenda”<sup>343</sup> che, dunque, diventa necessario richiamare per capire le conclusioni cui giunge il giudice costituzionale.

La CU, sede deputata all’adozione del parere, nella seduta in cui vi era all’ordine del giorno la discussione sullo schema del decreto legislativo non si tiene, anche se le Regioni avevano previamente assunto una posizione comune (“parere negativo a maggioranza sullo schema di decreto legislativo, attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega”) in CR, tenutasi, come da prassi, nello stesso giorno di convocazione della CU e a seguito della quale un comunicato della presidenza del Consiglio dei Ministri annuncia che la CU non avrebbe avuto luogo. Secondo la Corte, il vincolo di collaborazione è stato realizzato anche se in maniera “irrituale”, ovvero al di fuori della sede a ciò deputata (la CR e non la CU) e proprio su tale base il Governo ha soprasseduto, “in base alla certezza che la CU non avrebbe potuto adottare il parere richiesto”. Il Governo ha ritenuto opportuno, quindi, annullare la CU sulla base di un comunicato stampa della CR dove si annunciava il parere negativo delle Regioni sullo schema del decreto legislativo.

Due sono gli elementi peculiari degni di nota tra le argomentazioni della Corte. Da un lato, il riconoscimento del carattere informale della collaborazione, per cui le istanze rappresentative degli interessi regionali possono essere realizzate anche attraverso modalità informali di partecipazione; dall’altro, l’attestazione, anche in sede giurisprudenziale, del ruolo rilevante assunto dalla CR nel sistema relazionale. Quest’ultima, infatti, funziona non solo come sede di negoziazione e raccordo orizzontale tra le Regioni, ma anche di mediazione tra soggetti regionali, statali e locali, rispetto alla quale le Conferenze verticali (CSR e CU) divengono mere sedi di ‘sanzione politica’ e di formalizzazione di decisioni già adottate “sulla scorta di testi, valutazioni e incontri che sempre più spesso si svolgono fuori dalle Conferenze Stato-autonomie o dalle strutture loro serventi”<sup>344</sup>.

Il ruolo crescente di un modello relazionale ‘autonomistico’ di tipo orizzontale rispetto al tradizionale modello ‘misto’<sup>345</sup> di tipo verticale sembra dunque caratterizzare l’attuale fase del regionalismo italiano, in cui la “fuga dalle Conferenze”<sup>346</sup> e la previsione di sistemi cooperativi *ah hoc* da parte di singoli provvedimenti legislativi – è indicativo il sistema cooperativo strutturato dalla legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009)<sup>347</sup> – pongono ancora una volta l’accento sul sistema dei raccordi, sulle sue debolezze e sulle necessarie correzioni, obiettivi da sempre iscritti nell’agenda politica governativa ma non ancora realizzati<sup>348</sup>.

---

<sup>343</sup> Cfr. A. DANESI, “La Corte alle prese con...”, cit.

<sup>344</sup> Cfr., G. CARPANI, “La collaborazione strutturata...”, cit.

<sup>345</sup> Sulla distinzione tra “modelli misti” e “modelli autonomistici” si v. L. VANDELLI, “I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale”, in O. GASPARI, A. PIRAINO (a cura di), *Il “gioco” della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell’evoluzione del sistema italiano*, Roma, 2007, 72-73.

<sup>346</sup> G. CARPANI, “La collaborazione strutturata...”, cit.

<sup>347</sup> Sullo specifico punto si v. N. LUPO, “Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriale: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente”, in *federalismi.it*, n. 23/2009.

<sup>348</sup> Si segnala il recente disegno di legge delega per l’istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta n. 141 del 9 giugno del 2011, a seguito del

#### 4.2. Bilateralismo e asimmetrie devolutive: potenzialità e inattuazione nello “Stato regionale senz’anima”<sup>349</sup>.

Anche il sistema cooperativo, dunque, deve essere ‘ripensato’ alla luce dei cambiamenti intervenuti a seguito della riforma e delle nuove esigenze emerse in un sistema dove accanto alla necessaria composizione unitaria degli interessi si pone l’altrettanto inevitabile valorizzazione dell’‘autonomia differenziata’ che comporta modalità di raccordo di tipo ‘funzionale’ e negoziale non necessariamente multilaterale.

In effetti, le relazioni intergovernative nel caso italiano hanno seguito uno sviluppo largamente ‘verticale’ – anche se, paradossalmente, sono proprio le forme di cooperazione orizzontale ad aver trovato ‘posto’ in Costituzione a seguito della riforma del Titolo V<sup>350</sup> – governativo e multilaterale, in ragione delle peculiari caratteristiche del sistema e di un modello di regionalismo attestatosi sulle dimensioni dell’uniformità e della separazione, piuttosto che su una concreta realizzazione dell’autonomia (art. 5 Cost.), differenziandosi, ad esempio, dal ‘modello’ spagnolo dal quale, con tutti i limiti e la peculiarità del caso, è possibile derivare utili ‘spunti di riflessione’. Il quadro relazionale sembra seguire due direzioni in rapporto di complementarità : cooperazione verticale e concorrenza ‘orizzontale’ coerentemente alla strutturazione del modello regionale. Tuttavia, la ‘concorrenza orizzontale’, ovvero interterritoriale, a differenza dell’ordinamento spagnolo non rientra nel circuito relazionale sotto la ‘veste’ della bilateralità, ossia di un ‘rapporto privilegiato’ con lo Stato se non nei modi e nelle forme delle ‘intese’ relative alla procedura della differenziazione. Si tratta, cioè di un *unicum*, giustificato dalla reale esigenza di connettere lo Stato e la singola Regione sui cui

---

parere positivo espresso dalla CU il 25 maggio 2011, preceduto, come da prassi, da un incontro politico tra i vertici della CR, dell’UPI e dell’ANCI con il Ministro per i rapporti regionali. Si tratta di un unico articolo contenente i principi e i criteri direttivi che dovranno guidare i successivi decreti delegati nella disciplina puntuale della Conferenza della Repubblica. Intervento considerato, nelle parole del Ministro Fitto, un “preludio” alla riforma costituzionale del bicameralismo, “che consenta di dare specifico rilievo parlamentare al ruolo delle autonomie territoriali, in coerenza con l’impianto del “nuovo” Titolo V”. Si v. il sito [www.regioni.it](http://www.regioni.it). Per un primo commento si v., S. MANGIAMELI, “Considerazioni sullo schema di disegno di legge delega per l’istituzione e la disciplina della conferenza della Repubblica”, su [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) secondo cui “Il giudizio sul ddl in questione appare prima facie positivo, in quanto si tratta di un tentativo di riordino a ben 14 anni dall’adozione del Decreto legislativo n. 281 del 1997”. Come rileva l’A. “il pregio maggiore del ddl in questione (...) è che non presenta un carattere centralistico, in ciò differenziandosi parecchio rispetto al ddl proposto dal Governo nella precedente legislatura” (schema di disegno di legge delega per l’istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali, approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2006, ma rimasto privo di un seguito parlamentare, circostanza che non lascia ben sperare per il futuro).

<sup>349</sup> Così T. GROPPI, “L’evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz’anima?”, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 4/2007.

<sup>350</sup> Così la previsione di accordi e intese interregionali a livello statale (art. 117, 8° comma) e internazionale (art. 117, 9° comma), che non introducono alcuna novità rispetto a procedure e prassi già presenti nel sistema. In merito alle ‘intese’ e ‘accordi’ che le Regioni possono stipulare al fine di migliorare l’esercizio delle funzioni, anche con la creazione di organi comuni, bisogna comunque sottolineare le potenzialità presenti in tal norma che, in un certo senso, costituzionalizza la formazione di ‘reti orizzontali’. Se, infatti, non abbandoniamo lo ‘sguardo comparatistico’ riusciamo a percepire la funzione essenziale svolta da siffatte procedure affinché si sviluppi quella ‘cultura cooperazionistica’ che rende un sistema cooperativo realmente tale proprio perché “le forme di cooperazione orizzontale registrano il livello più alto di spontaneità ed elasticità di forme”. Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato...*, cit., 269.

ricadranno gli effetti della differenziazione. Pur essendo legittime le perplessità che si possono nutrire nei confronti degli accordi e delle sedi di cooperazione bilaterale – in quanto deputate alla ‘cura’ e ‘valorizzazione’ dei soli interessi dei partecipanti all’accordo – rispetto ai quali la sede multilaterale risulta maggiormente garante della pluralità di interessi, bisogna, però, porsi una domanda circa la ‘funzionalità’ *tout court* di una configurazione multilaterale. Nelle sedi di raccordo multilaterale, come la Conferenza Stato-Regioni, non tutti i singoli interessi vengono adeguatamente rappresentati, verificandosi una ‘diffusione-dispersione’ della responsabilità che rende difficile individuare gli obiettivi e i soggetti, contrariamente a quanto avviene in una sede bilaterale che obbliga necessariamente alla maturazione degli interessi in gioco. Inoltre, non sempre è possibile integrare gli interessi delle Regioni rispetto a quelli dello Stato e, quando lo si fa, il più delle volte non è per la reale esistenza di un interesse condiviso tra le regioni medesime ma, semplicemente, per ‘contrastare’ la posizione statale. D’altra parte, gli interessi delle Regioni non sono omogenei tra di loro il che contribuisce notevolmente ad indebolire strutturalmente dei settori che non hanno in una sede multilaterale adeguata rappresentanza e tutela. Un ‘monito’ che il legislatore costituzionale considera solo ‘a metà’: differenziazione senza un reale circuito di relazioni istituzionali a garanzia, *ipso tempore*, di autonomia e unità.

Se il legislatore costituzionale ha mostrato una particolare *verve* innovativa valorizzando la dimensione dinamica, latente e ‘patente’, del regionalismo attraverso l’introduzione di una ‘ordinaria’ differenziazione dell’autonomia non altrettanto possiamo affermare in merito al piano procedurale attraverso cui si realizza l’effettivo accesso al regime differenziato.

Il modulo predisposto dall’u.c. dell’art. 116, tipizzando una procedura di negoziazione bilaterale nei rapporti tra lo Stato e la singola Regione ‘specializzanda’ che evoca l’idea di un “regionalismo non organicista, ispirato alla ‘logica’ della *partnership*”<sup>351</sup>, prevede una serie di ‘rigidità’ che in qualche modo contravvengono al carattere flessibile dell’asimmetria cui dà origine. Una procedura inusuale fondata sul *tandem* intesa-legge rinforzata del Parlamento (approvata a maggioranza assoluta) all’interno di una sfera materiale costituzionalmente circoscritta, un ‘ibrido’ che non sorprende se considerato in connessione al “*tertium genus* di autonomia regionale”<sup>352</sup> che ne deriva. Ovvero un’autonomia declinabile come ‘ordinaria’ in merito all’aspetto soggettivo – la norma costituzionale in esame individua le Regioni di diritto comune come legittime destinatarie della procedura di differenziazione<sup>353</sup> – ma ‘specializzata’ con riferimento alla dimensione oggettiva – attraverso l’intesa con lo Stato e la successiva legge parlamentare rinforza la Regione che potrà stabilire le ‘forme’ e le ‘condizioni’ della propria autonomia –. La peculiarità di questa norma, a partire proprio dal piano procedurale, è la connessione che realizza tra dimensione asimmetrica e dimensione relazionale. Se attraverso l’attivazione della procedura ivi prevista derivano asimmetrie competenziali nel quadro regionale, con la conseguente configurazione di

---

<sup>351</sup> Così A. RUGGERI, ‘Forme’ e ‘tecniche’ dell’unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003, 128.

<sup>352</sup> Così A. RUGGERI, *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *federalismi.it*, 8 novembre 2006.

<sup>353</sup> Le “altre Regioni” cui si riferisce il 3° comma dell’art. 116 sono le Regioni ordinarie, ‘altre’ rispetto a quelle speciali disciplinate dai comma precedenti.

una ‘fisionomia differenziata’ della Regione ‘specializzanda’, ciò può avvenire solo attraverso l’attivazione di un circuito relazionale bidirezionale al cui centro vi è la Regione medesima. Si manifestano proprio sul piano della differenziazione i tratti caratterizzanti il ‘regionalismo relazionale’ ovvero negoziazione, partecipazione e volontarietà in coerenza ad una concezione dinamica dell’autonomia e dell’unità. Principio ‘dispositivo’ e ‘partecipativo’ si incrociano – sulla scorta dell’originario modello di regionalismo asimmetrico spagnolo – nella determinazione della propria autonomia in coerenza al circuito tanto locale che statale entro cui si inserisce il livello ‘differenziato’ regionale. In tal senso la previsione dell’obbligo di consultazione degli Enti locali da parte della Regione ‘specializzanda’ cui compete l’iniziativa del procedimento di ‘maggiorazione’ competenziale che si realizza attraverso la negoziazione con lo Stato e la successiva legge statale atipica e rinforzata. Una procedura delineata ‘a maglie larghe’ dalla Costituzione che se per un verso comporta l’esigenza di ulteriori specificazioni – nella forma più o meno rigida di ulteriori atti normativi di esecuzione e di attuazione per una organica determinazione del procedimento – in merito agli organi e alle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli governativi<sup>354</sup>, dall’altro rappresenta una formidabile occasione di dare pieno spazio all’autonomia della Regione anche in merito al ‘dettaglio’ del percorso segnato a caratteri generali dal legislatore di riforma, ovvero, come dire, una sorta di ‘*disponibilidad*’ dell’autonomia, entro i limiti puntualmente previsti dalla norma costituzionale, ‘occhieggiando’ le *Comunidades Autónomas* spagnole. In effetti, l’art. 116, 3° comma, non riconosce altro che “un’opportunità che viene concessa a singole regioni” trattandosi, sotto un profilo garantista, “anche di uno strumento che la Costituzione rimette nelle mani del Governo”<sup>355</sup>. L’ambito sostanziale entro cui può dispiegarsi questa peculiare forma di autonomia viene circoscritto alle sole materie rientranti nella competenza concorrente (art. 117, 3° comma) che diverrebbero di potestà esclusiva della Regione e poche altre, espressamente elencate dalla norma costituzionale, di titolarità esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace; istruzione e tutela dell’ambiente) che passerebbero allo *status* di competenze concorrenti<sup>356</sup>.

Si tratta, dunque, di una mobilità competenziale che flessibilizza il quadro di regime comune delineato in Costituzione realizzandosi un ‘passaggio’ di materie da una tipologia all’altra – sicuramente ‘più corto e *soft*’ dal 2° al 3° comma dell’art. 117<sup>357</sup> –

---

<sup>354</sup> Come puntualmente rilevato da Cecchetti circa i ‘profili procedurali’ della disciplina di differenziazione si pongono numerosi interrogativi che toccano tutti gli elementi ivi previsti: dagli organi regionali e statali competenti ad avviare e concludere l’intesa; al soggetto regionale legittimato all’esercizio del potere di iniziativa legislativa; quali enti locali consultare e secondo quali modalità – in merito apparirebbe preferibile un coinvolgimento diretto del Consiglio delle Autonomie di cui le Regioni devono obbligatoriamente dotarsi – nonché il rapporto intercorrente tra intesa e legge di approvazione. Cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002.

<sup>355</sup> Così V. CERULLI IRELLI, *Principio di sussidiarietà ed autonomie locali*, cit., 270.

<sup>356</sup> Critica sul punto A. ANZON, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1/2008, 51 ss.

<sup>357</sup> Cfr. A. RUGGERI e C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo...*, cit., 91. Si v., inoltre, A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come, e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 8/2008, 31ss.

ma complessivamente ristretto rispetto alle ‘potenzialità’ dell’autonomia differenziata, espressione della ‘timidezza’ con cui tale regime entra nell’ordinamento regionale; una innovazione che “sembra tuttavia essersi stranamente fermata a mezza via”<sup>358</sup>. Più che il limite materiale<sup>359</sup> è il ‘vincolo’ finanziario che ‘ingessa’ maggiormente l’avvio di siffatto regime per una molteplicità di fattori derivanti dall’unico e costante ‘*permanente diferencial*’ del regionalismo italiano: l’inattuazione<sup>360</sup>.

La sostenibilità finanziaria che la Regione ‘specializzanda’ deve dimostrare mediante il “rispetto dei principi di cui all’art. 119” relativo all’autonomia finanziaria, rappresenta il ‘limite’ e il ‘rischio’ che più degli altri pesa sull’attivazione di tale procedura<sup>361</sup>.

Se l’originario regionalismo italiano è andato caratterizzandosi sul binario della dualità regionale rigidamente fissata nel documento costituzionale, ovvero prediligendo la dimensione ‘statica’ dell’asimmetria, il nuovo regime di differenziazione si pone in discontinuità con tale tendenza introducendo, in linea di principio, un tipo di asimmetria mobile ovvero non qualitativamente e quantitativamente predeterminabile ove la ‘dinamicità’ può essere paradossalmente fornita dalla ‘dimensione dei diritti’. In tal senso l’asimmetria nella veste della ‘differenziazione’ si connette alla sfera dell’autonomia e, in quanto tale, necessariamente, alla dimensione dell’unità. Dalla compenetrazione tra i due principi orientati l’uno in senso ‘evoluzionista’ l’altro maggiormente ‘garantista’ emerge una “soluzione chiaramente compromissoria” sotto alcuni aspetti “ben lontana dall’obiettivo di quel regionalismo asimmetrico, fondato su un’autentica ‘specialità diffusa’”<sup>362</sup>. A tal fine ciò che si vuole evidenziare è la paradossale contraddizione che la norma costituzionale realizza. Discostandosi dal regime speciale di ‘cristallizzazione’ delle asimmetrie verso una conformazione dinamica e mobile delle stessa, in realtà, non fa altro che confinare l’autonomia differenziata in una ‘gabbia dorata’ della quale si conosce bene la portata d’entrata ma non anche la ‘via

---

<sup>358</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Forme e tecniche dell’unità...*, cit., 129.

<sup>359</sup> Non dimentichiamo che tra le materie di legislazione concorrente, di cui al 3° comma dell’art. 117, passibili di differenziazione, rientrano anche i “rapporti internazionali e con l’Unione Europea” delle Regioni. Una materia dai risvolti sicuramente ‘problematici’ se oggetto di intesa per la maggiorazione dell’autonomia, non solo in merito al ‘passaggio’ alla competenza residuale della Regione – che pur comporta un problema di armonizzazione con le leggi statali che regolano i rapporti delle Regioni con l’Unione europea – ma soprattutto con riferimento alle ‘potenziali’ conseguenze di una differenziazione in tale ambito.

<sup>360</sup> Come rileva Bin, il punto di partenza per una ‘corretta’ implementazione dell’art. 116, 3° c., dovrebbe essere “un’adeguata opera di attuazione” generale del Titolo V”, solo dopo si potrebbe procedere “ad individuare il “di più” che serve in specifico alla Regione”. In tal senso, secondo l’A., la “spinta verso l’attuazione” di tale norma nasce, fondamentalmente, “da una fondata insoddisfazione per il modo in cui è stato sinora attuato il “nuovo” Titolo V”. Cfr. R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008, 16-17.

<sup>361</sup> Sul punto si v., G. D’IGNAZIO, *Il regionalismo asimmetrico*, in E. JORIO, S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO (a cura di), *Il Federalismo fiscale*, 2009, secondo cui “il riferimento ai principi contenuti nell’art. 119 non è molto chiaro”, ovvero se il rispetto significhi obbligo, per le Regioni, di una piena copertura finanziaria delle nuove competenze da assumere o se, invece, essa ricada sullo Stato. Un’alternativa certamente non priva di conseguenze dal momento che “l’asimmetria delle competenze potrebbe determinare, in questo modo, anche un’asimmetria finanziaria a vantaggio delle Regioni più sviluppate economicamente” (315).

<sup>362</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e Società*, n. 2, 2001, 211-212.



d'uscita'. Il carattere di 'irreversibilità' che emerge dal dato costituzionale connota di particolare rigidità il regime di differenziazione; se pur non esplicitamente specificato dalla norma ogni eventuale modifica del 'pacchetto' competenziale differenziato necessita di una "procedura simmetrica rispetto a quella dell'approvazione"<sup>363</sup>. Viene omessa qualsiasi procedura o strumento di flessibilità della differenziazione per cui alla 'agilità' e al 'carattere pattizio' che formalmente connotano il regime della 'specialità ordinaria' si fa corrispondere una 'rigida relazionalità' confinata in 'schemi veterogarantistici' che ne snaturano il potenziale dinamico. È questa dimensione, più che la 'spirale asimmetrica', a destare le maggiori preoccupazioni in merito alla tutela dei diritti che rischiano di 'essere beffati' dalla "valorizzazione di un'autonomia incapace di servirli come si conviene"<sup>364</sup>. La dimensione relazionale che emerge dalla nuova configurazione del regionalismo italiano per sua natura sfugge alla 'staticità' del sistema, spingendo, invece, verso una costante rimodulazione delle relazioni tra i diversi 'nodi' della rete. La procedura della differenziazione, così come strutturata, non consente, dunque, 'ripensamenti' e contravvenendo alla natura 'sperimentale' del regionalismo rende particolarmente gravoso ogni eventuale 'passo indietro' – dovendo attivare in tal caso gli strumenti della sussidiarietà e della unificazione mediante i livelli essenziali – o 'passo in avanti' – richiedendosi una ulteriore procedura di differenziazione –.<sup>365</sup>

Da ciò deriva il carattere ambivalente della differenziazione che se per un verso 'decostituzionalizza' la Costituzione, dall'altro ne 'ingessa' la 'naturale' evoluzione generando ancor più il rischio di un 'uso congiunturale' della stessa sotto i colpi di continue revisioni e leggi rinforzate di 'speciale specialità'. In realtà, la legge 'rinforzata' di cui all'art. 116, 3°c. "non è destinata a realizzare revisioni costituzionali in senso tecnico"<sup>366</sup> ma opera per 'deroghe' orientate ad ampliare l'autonomia della singola Regione, per cui il problema – inizialmente posto in termini di 'violazione' del principio di rigidità costituzionale ex art. 138<sup>367</sup> – riguarderebbe la congruità tra norme derogatorie del contenuto di una fonte costituzionale e legge 'atipica' e rinforzata priva dello *status* di legge costituzionale. Una 'decostituzionalizzazione' non unica nel testo costituzionale che adotta tale 'tipologia' anche con riferimento al modello di organizzazione istituzionale delle Regioni (art. 122, 5° comma), ma – non dimentichiamo – si tratta di una deroga che ha il suo preciso fondamento nella stessa Costituzione che la prevede e che si giustifica in ragione del fatto che gli 'atti

---

<sup>363</sup> Così G. DI PLINIO, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell'A.I.C. ai quesiti*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). In tal senso converge la maggioranza della dottrina (si v. sullo stesso sito anche gli interventi di A. CATELANI, M. LUCIANI, C. PINELLI).

<sup>364</sup> Così A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della formazione...*, cit., 22.

<sup>365</sup> *Ibidem*. L'A. trova giustificazione alla 'dimenticanza' della previsione di una procedura di 'mobilità' solo nel caso in cui si trattasse di dover ridurre l'autonomia, una ipotesi, questa, che si porrebbe in contrasto con il principio di 'valorizzazione' dell'autonomia espresso dall'art. 5 Cfr. A. RUGGERI, *'Forme' e 'tecniche' dell'unità...*, cit., 121.

<sup>366</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V*, cit.

<sup>367</sup> Impostazione seguita da L. Elia secondo cui il 3° comma dell'art. 116 configurerebbe un caso di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 138 dal momento che si effettua una revisione della Costituzione attraverso una legge atipica e rinforzata, ovvero oltrepassando le rigidità e le garanzie previste dall'art. 138. Cfr. L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, cit., 18-20.

modificativi' (derogatori) di norme costituzionali non acquistano 'soggettività' costituzionale in virtù della natura (costituzionale) dell'oggetto' modificato ma funzionano come 'condizione risolutiva' in merito all'efficacia delle norme modificate<sup>368</sup>. Questa breve 'digressione' ci induce ancora una volta a riflettere su quali siano gli strumenti reali su cui 'puntare' per rafforzare quella compensazione evolutiva tra autonomia ed unità, *incipit* di questo 'viaggio' all'interno del regionalismo italiano e proprio in tal senso, ponendoci dietro la 'peculiare prospettiva dei diritti', la differenziazione rappresenta una novità importante predisponendo 'relazione intersoggettive' orientate a "ricercare punti di mediazione comunque rispondenti allo scopo costituzionale dell'equilibrio tra autonomia ed eguaglianza"<sup>369</sup>. Ancora una volta sono i diritti a costituire *ipso tempore* la 'molla' verso una valorizzazione dell'autonomia – la 'giustificazione sostanziale' che permea l'intero processo di negoziazione verso la differenziazione – e un limite 'ragionevole' al riconoscimento della maggiore e differenziata autonomia. Dunque, i diritti rappresentano la 'costante dinamica' del sistema costituzionale essendo "il *fine* e il *confine* della 'specializzazione' così come dell'ordinarietà"<sup>370</sup>. All'interno di questa prospettiva, quindi, pensare che la differenziazione possa 'giocarsi' sul mero piano della 'differenziata' capacità fiscale significherebbe appiattare la differenziazione ad una sola delle possibili manifestazioni dell'autonomia, sicché la pluralità dei livelli governativi – il *multilevel system of government* – acquisterebbe un ulteriore 'livello di autonomia' (le autonomie differenziate) di tipo 'ascrittivo', ovvero dotato di 'frontiere d'ingresso', contravvenendo allo stesso 'valore' della pluralità. Sarebbe 'pura astrazione' negare il rilievo della 'caratterizzazione economica' della differenziazione, tuttavia, non sempre le Regioni 'più ricche' sono i soggetti promotori di movimenti 'devolutivi' orientati ad una maggiore valorizzazione della propria autonomia<sup>371</sup>. In effetti, è proprio la 'natura' dell'asimmetria 'in gioco' a determinare le differenti modalità di realizzazione e riconoscimento nell'ordinamento. L'asimmetria, infatti, si accompagna inevitabilmente ai 'cleavages' che attraversano i sistemi composti rimanendone in qualche modo influenzata. Laddove esistono 'fratture' con una caratterizzazione etnico-culturale e storico-territoriale, l'asimmetria assumerà una configurazione essenzialmente 'statico-identitaria', cristallizzandosi nel riconoscimento e tutela costituzionale di realtà particolarmente differenziate – quanto si verifica con le Regioni speciali –. Diverso il caso in cui le asimmetrie dipendano da una differente 'capacità istituzionale' delle Regioni o, dal distinto 'grado' e dalla distinta 'intensità' delle 'tre vocazioni' sopra ricordate. L'asimmetria assumerà, allora, un carattere 'dinamico' e 'volontaristico'

---

<sup>368</sup> Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, 1996, 171-172.

<sup>369</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della formazione...*, cit., 21.

<sup>370</sup> *Ibidem*.

<sup>371</sup> È quanto accade nella "constitutional asymmetry of UK devolution". I processi asimmetrici di devoluzione relativi a Galles e Scozia, in particolare, mostrano come in questo caso elemento caratterizzante di un riconoscimento costituzionale differenziato sia proprio l'"istituzionalizzazione di identità nazionali". Cfr. P. HOGWOOD, *The asymmetric Institution and Politics of Devolution*, in A. TORRE, L. VOLPI (a cura di), *La Costituzione Britannica. The British Constitution*, Vol. 1, Torino, 2005, 409-426 e M. CALAMO SPECCHIA, *Le variabili istituzionali del "multilevel..."* cit., 108. Su tale tematica si v., inoltre, A. TORRE, *Dalla devolution classica alla regionalizzazione dell'Inghilterra. I profili costituzionali*, in *Dir. pubbl. comp. ed eu.*, 2003; V. BOGDANOR, *Devolution: Decentralisation or Disintegration?*, in *The Political Quarterly*, 1999

derivando da un mero riconoscimento (costituzionale) della ‘possibilità di differenziazione’<sup>372</sup>; di tal tipo le potenziali ‘asimmetrie funzionali’ derivanti dall’autonomia differenziata di cui all’art. 116, u.c. in cui l’elemento identitario perde la ‘prerogativa’ etnica assumendone una ‘funzionale’. Un cambiamento, dunque, ancora *work in progress*<sup>373</sup> i cui primi sentori risentono dell’*imprinting* ‘economicista’ cui si è inteso ‘relegare’ la valorizzazione dell’autonomia, prospettando la ‘differenziazione’

---

<sup>372</sup> È singolare il caso spagnolo dove sulla primigenia asimmetria territoriale-identitaria è venuta innestandosi una asimmetria di tipo ‘economico-funzionale’ favorita dal diverso grado di esperienza autonomistica di cui le Comunità Autonome ‘storiche’ hanno potuto godere. Un ‘legame’ non sempre verificabile se pensiamo alle Regioni Speciali italiane dove solo in alcuni casi (Provincia autonoma di Trento e Bolzano, Val d’Aosta e Friuli) la maggiore autonomia ha rappresentato un vantaggio ulteriore in termini di sviluppo economico-istituzionale.

<sup>373</sup> Le Regioni che per prime hanno avviato la procedura di differenziazione di cui al 116, 3° c., sono state la Lombardia, il Piemonte e il Veneto, ma in nessuno dei tre casi è stata portata a compimento.

Il Veneto ha avviato il procedimento con una delibera della Giunta (DGR 3255 del 23 ottobre 2006) che prevedeva ulteriori approfondimenti finalizzati alla redazione di un Documento tecnico che predisponesse la piattaforma di proposte da negoziare in sede statale. Sostanzialmente vengono individuati 12 settori in cui si richiedono “ulteriori forme di autonomia”, sui quali il Consiglio regionale si è espresso positivamente (DCR 98 del 18 dicembre 2007) conferendo mandato al Presidente della Regione per la conduzione del negoziato con il Governo al fine di sottoscrivere l’intesa.

In Piemonte la procedura è ad uno stadio ancora più ‘arretrato’. Anche in questo caso si è dato avvio con un Documento approvato dalla Giunta regionale in cui si fa richiesta di ambiti di intervento più ampi al fine di “rafforzare il ruolo nevralgico in ambito socio-economico, anche a beneficio dell’interesse della collettività nazionale e a conferma di quella assunzione di ruolo e di responsabilità sempre assicurati dalla Regione Piemonte” (così il DGR 1-9588/2008). Sulla base degli indirizzi contenuti nel Documento approvato dal Consiglio regionale (DCR 209-34545/2008) la procedura dovrebbe proseguire con il successivo confronto statale.

La Regione ‘capofila’ è sicuramente la Lombardia giacché è stata l’unica ad aver iniziato la fase di negoziazione con lo Stato. Dopo l’approvazione di due delibere della Giunta regionale relative agli indirizzi e al potenziale ambito oggettivo della differenziazione (DGR 3159 del 15 settembre 2006 e DGR 3478 del 7 novembre 2006), il Consiglio regionale ha approvato una risoluzione (DCR 367 del 3 aprile 2007) – in cui si delineavano le materie (12) oggetto della procedura ex art. 116, 3° c., Cost. – con la quale si rimetteva al Presidente regionale il compito di avviare le procedure di negoziazione con lo Stato. Il confronto tra Regione e Stato ha avuto inizio nel 2007 con la trasmissione della risoluzione del Consiglio regionale al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la richiesta di avviare la negoziazione tramite la costituzione di due delegazioni. L’iniziativa ha avuto un primo ‘stop’ da parte governativa per la mancata attuazione dell’art. 119 Cost. – a testimonianza di quanto la ‘questione fiscale’ incida su tale procedura e del ruolo ‘giocato’, ancora una volta, dalla prassi della ‘inattuazione costituzionale’ –. A seguito di una nuova richiesta sollecitata dal Presidente della Giunta regionale al Governo (13 giugno 2007), il Consiglio regionale ha approvato una mozione (DCR 398/2007) nella quale si faceva richiesta al Governo delle reali intenzioni a procedere. Il confronto regionale-statale è ripartito il 30 ottobre del 2007 mentre la DCR 367/2007 veniva trasmessa alla Conferenza delle autonomie locali per il parere (emesso il 13 dicembre 2007). Allo stato attuale non si sono verificate ulteriori novità; il confronto con il Governo statale è sospeso, nell’attesa di dar corso al cd. “federalismo fiscale” (L. 42/2009 e successivi decreti di attuazione).

Le procedure potrebbero riprendere il loro corso a seguito dei cambiamenti ‘al vertice’ regionale verificatisi con le elezioni regionali del 2010 che hanno determinato: un Presidente (Cota) e una maggioranza di diverso ‘colore’ politico, in Piemonte; un nuovo presidente (Zaia) all’interno della maggioranza del medesimo ‘colore’ politico della precedente, in Veneto; una riconferma del Presidente (Formigoni) e della maggioranza in Lombardia.

Per maggiori approfondimenti sul tema, si v. A. ANZON, *Problemi ed esperienze del regionalismo “asimmetrico” secondo l’art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, in MASTROMARINO e J.M<sup>a</sup>. CASTELLÀ ANDREU, *Esperienze di regionalismo...*, cit., 22 ss.

come uno ‘spauracchio’ per l’unità del sistema. L’*impasse* delle prime iniziative presentate dalle Regioni risiede proprio nell’avvio della negoziazione bilaterale con lo Stato che ne ha in qualche modo condizionato il ‘buon fine’ alla previa attuazione dell’art. 119 Cost.; d’altra parte, ancora una volta *Spagna docet* (o, meglio, *Catalunya docet*), ovvero dalle iniziative più avanzate – Lombardia *in primis* – sembra emergere una particolare propensione per la tecnica del “*blindaje competencial*”, anche se appaiono ancora “ben lontane dall’esperienza spagnola mostrandosi estremamente confuse e generiche, nonché rivendicative di sfere di competenza già di spettanza regionale, oppure rimesse alle fonti comunitarie”<sup>374</sup>.

Dunque, ancora una volta quel “binomio non scomponibile” di unità e differenziazione (eguaglianza-autonomia) diviene il *punctum crucis* della ‘svolta’ costituzionale-territoriale.

Il riconoscimento di maggiori competenze alle Regioni in virtù della differente ‘vocazione di governo autonomo’ (così come avvenne in Spagna nel processo di regionalizzazione) si inserisce in un contesto cooperativo di *multilevel governance* europeo-territoriale in grado di valorizzare l’autonomia tanto nella ‘capacità di agire’ che, soprattutto, di ‘interagire’, ovvero di creare delle ‘reti autonome’ favorendo le connessioni tra i diversi ‘nodi tanto istituzionali che privati’<sup>375</sup>. Se le Regioni italiane soffrivano della “mancata coincidenza fra titolarità formale di funzioni legislative e grado di manifestazione di una capacità endogena di governare il proprio sviluppo”<sup>376</sup>, la soluzione del ‘regionalismo differenziato’ si presentava come una delle vie più facilmente percorribili per adeguare il piano ‘formale’ a quello ‘sostanziale’. Tuttavia, consapevoli della ‘idealtipicità’ dei modelli, se il ‘federalismo differenziato’ dovesse funzionare, nella pratica, privilegiando il “procedimento consensuale rispetto alla ripartizione normativa delle competenze”, ovvero “la dinamica funzionale anziché la statica strutturale”, ne deriverebbe un carattere ‘relazionale’ che comporta per lo Stato centrale “un passo indietro sul terreno dell’uniformità vincolante” e una configurazione della “valorizzazione delle differenziazioni territoriali”<sup>377</sup> come ‘interesse generale’. Se, dunque, “la *ratio* del regionalismo relazionale” si identifica nel “riconoscimento di un rapporto di complementarità funzionale fra il governo regionale e una pluralità di altri soggetti” al fine di realizzare un ‘interesse condiviso’<sup>378</sup>, il ‘neoregionalismo’ italiano si sviluppa normativamente lungo questa direzione inserendo in tale orientamento la stessa predisposizione del modulo differenziato. Tuttavia, le potenzialità della relazionalità, in coerenza alla differenziazione e viceversa, si trovano ancora ad uno stato ‘latente’. Lo dimostra la reiterata inapplicazione delle procedure ‘asimmetriche’ di cui all’art. 116, 3° comma. Ancora una volta dato ‘formale’ e ‘sostanziale’ non coincidono nella strutturazione di un ‘modello’ normativamente relazionale ma funzionalmente competitivo. Carattere, quest’ultimo, sicuramente favorito da un perdurante ‘silenzio costituzionale in merito alla configurazione di un reale modello cooperativo, ovvero l’individuazione di uno spazio e di ‘solide’ procedure di cooperazione politico-

---

<sup>374</sup> Così, P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, 68.

<sup>375</sup> In tal senso R. TONIATTI, *Potere estero e politica economica delle Regioni*, cit. 932.

<sup>376</sup> *Ibidem*, 2.

<sup>377</sup> Cfr. R. TONIATTI, *Recensione a Pernthaler*, cit., 520ss.

<sup>378</sup> Cfr. R. TONIATTI, *La governance europea*, cit., 179.

isituzionale tra i diversi livelli di governo. La debole previsione legislativa di un sistema conferenziale intergovernativo e l'indicazione di procedure cooperative non adeguatamente sviluppate da un'attuazione legislativa che 'mortifica' lo 'spirito' delle stesse norme costituzionali (vedi gli accordi e le intese) sono il segnale della mancanza di una 'logica di integrazione politica'<sup>379</sup>. D'altra parte – e il rinnovato federalismo tedesco ce ne dà esempio – “le principali conseguenze dell'asimmetria: competizione, flessibilità” possono ben convivere e rafforzare le ‘antitetiche esigenze’ di ‘unitarietà’ e ‘solidarietà’, laddove la differenziazione e la competitività non avvenga solo tra sistemi economici “ma anche (e soprattutto) politici e istituzionali”<sup>380</sup>.

##### 5. Prassi e informalità nel trend evolutivo delle relazioni intergovernative. Considerazioni di sintesi.

Le relazioni intergovernative sfuggono al classico circuito “legitimación-ordenación” seguendo, invece, meccanismi di *soft law*<sup>381</sup> e dinamiche non rispondenti ad una rigorosa logica giuridica, i cui effetti, non per questo, risultano meno efficaci nella pratica<sup>382</sup>, trattandosi, dunque, “di un mondo di fonti parallelo che però non viene ignorato da quello ufficiale e che quando si interseca con esso è capace di interazione”<sup>383</sup>. Come evidenzia l'esperienza comparata, le relazioni intergovernative operano generalmente fuori dal quadro costituzionale: “si éste distribuye las competencias, las relaciones intergubernamentales las ponen sobre la mesa para el juego común de los actores políticos”<sup>384</sup>. Un'impostazione, questa, che assume ‘sfumature’ peculiari nel caso spagnolo e, in qualche modo, anche in quello italiano, utilizzato nell'analisi come *comparative case* prevalente in virtù della riconducibilità di entrambi gli ordinamenti al ‘tipo’ devolutivo di federalismo. Il dato formale evidenzia la debolezza del ‘substrato cooperativo’ (cooperazione interregionale) tipico dei sistemi federali aggregativi dove la strutturazione del versante orizzontale della cooperazione precede quello verticale. La Conferenza delle Regioni segue tale *iter* ma con una non trascurabile differenza costituita dalla dichiarata strumentalità della stessa rispetto al canale organico della cooperazione verticale<sup>385</sup>. A differenza del caso italiano, dove il

---

<sup>379</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Gli elementi di unificazione...*, cit.

<sup>380</sup> Cfr. F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti...*, cit.

<sup>381</sup> Già Cruz Villalón nel 1990 sottolineava il valore di *soft law* connesso al principio di cooperazione. Cfr., P. CRUZ VILLALÓN, “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, in J. CANO BUESO, (ed.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990, 119 ss.

<sup>382</sup> Ci sembra utile applicare al nostro contesto le interessanti riflessioni di Carmona e Palermo in merito al necessario cambio di prospettiva nell'analisi del regionalismo europeo rispetto al quale “centrarse en datos eminentemente formales tiende a ignorar el importante – y para nada desdeñable – causal configurador aportado por el significativo cúmulo que, bajo el manto de los mecanismos de *soft law* europeo, se llevan a cabo desde las instancias competentes”. Cfr. A.M. CARMONA CONTRERAS, F. PALERMO, “Tendencias regionalizadoras en la Unión Europea: una realidad asimétrica”, in A.M. CARMONA CONTRERAS (ed.), *La Unión Europea en Perspectiva Constitucional*, Pamplona, 2008, 68.

<sup>383</sup> Cfr., I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 327.

<sup>384</sup> Così, X. ARBÓS MARÍN, “Introducción”, in X. ARBÓS MARÍN (coord.), *Las relaciones intergubernamental en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Barcelona, 2009, 18.

<sup>385</sup> Nell'atto fondativo della CR essa si proponeva “come iniziativa anticipatrice della Conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

rapporto orizzontalità-verticalità risponde alla necessità di arrivare ad una posizione comune delle Regioni prima del confronto con il Governo statale, in Spagna la peculiare configurazione della Conferenza dei Presidenti come foro di confronto collegiale tra i governi statale e regionali attesta, invece, la scarsa rilevanza attribuita alla creazione di una sede di confronto esclusivamente interregionale, per lo meno in origine. In realtà, non sorprende la priorità assegnata alla costituzione di sedi di confronto con il potere centrale in sistemi dove l'autonomia regionale si 'contratta' con il centro e la cooperazione viene, quindi, utilizzata essenzialmente come strumento di garanzia e di sviluppo della partecipazione nelle decisioni statali che toccano ambiti competenziali e interessi regionali<sup>386</sup>. Per le Regioni è più conveniente collaborare con il governo centrale perché "les da prestigio, les aporta más caudal competencial y más dinero"; nelle relazioni verticali, infatti, si realizza un'articolazione dello *spending power* sconosciuto alla cooperazione orizzontale<sup>387</sup>.

Tuttavia, anche con riferimento al caso tedesco – generalmente considerato l'archetipo del federalismo cooperativo – non manca chi sottolinea come sia proprio la relazione tra governo federale e governi statali il carattere distintivo di tale sistema<sup>388</sup>, ovvero "predominan las relaciones intergubernamentales verticales, y las relaciones horizontales entre los Länder están insertas en ellas"<sup>389</sup>; un corollario di quella *Politikverflechtung*<sup>390</sup> ormai comunemente riscontrabile in tutti i sistemi a pluralismo territoriale e, in particolare nel caso spagnolo e italiano.

Proprio in questa specifica dimensione della collaborazione emerge la necessità di assumere "una actitud orientada al desarrollo de un análisis en profundidad de la realidad, adoptando una metodología de naturaleza jurídica cuyo principal objetivo sea la identificación de reglas (dotas de contenido jurídico) que no por el hecho de ser menos visible, esto es, menos aprehensibles desde una perspectiva formal, resultan menos vinculantes para los sujetos implicados"<sup>391</sup>.

Come emerge dalle recenti analisi svolte 'sul campo', la cooperazione orizzontale da sempre considerata l'agujero negro del sistema relazionale spagnolo è solo la punta dell'*iceberg* di un sistema composito e incrementale di relazioni tra le CCAA, la cui pregnante informalità ne determina l'invisibilità sul piano formale. In altri termini "la fuerza de los imperativos prácticos a la que atienden los gobiernos autonómicos en su afán por proveer servicios a sus ciudadanos es mayor que los obstáculos legales o precedimentales existentes"<sup>392</sup>. La progressiva emersione di un circuito cooperativo

---

<sup>386</sup> Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, in AA.VV. *El futuro de las Autonomías (Comunidades Autónomas, Balance y perspectivas)*, Cantabria, 1991, 207.

<sup>387</sup> Cfr., M<sup>a</sup>.J. GARCÍA MORALES, "Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales", in X. ARBÓS MARÍN (coord.), *Las relaciones intergubernamentales...*, cit., 100.

<sup>388</sup> In tal senso, R.L.WATTS, *Comparing Federal Systems*, Montreal, 2008, 35.

<sup>389</sup> Cfr., A. BENZ, "Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Alemán: Adopción compartida de decisiones y dinámica de la cooperación horizontal", in J. TUDELA ARANDA y F. KNÜPLING (eds.), *España y modelos de federalismo*, cit., 267.

<sup>390</sup> Cfr. F.W. SCHARPF, *Games Real Actors Play: Actor-centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder, 1997, 143.

<sup>391</sup> Così, .M. CARMONA CONTRERAS, F. PALERMO, "Tendencias regionalizadoras...", 71.

<sup>392</sup> Cfr. le interessanti riflessioni di C COLINO CÁMARA, "Las Relaciones Intergubernamentales en España: ¿Hacia la normalidad federal? La existencia y el surgimiento reciente de nuevos mecanismos para la cooperación horizontal entre CC.AA.", in J. TUDELA ARANDA y F. KNÜPLING (eds.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, 2010.

orizzontale risponde in qualche modo alla necessità delle Regioni di far ‘fronte comune’ per ricevere la necessaria attenzione e considerazione all’interno del processo di *decision making* europeo in attuazione di quanto disposto dagli accordi CARCE relativi alla partecipazione delle CCAA alla fase ascendente e discendente del diritto europeo nonché alla partecipazione diretta nel Consiglio dei Ministri dell’Ue. Tale partecipazione, infatti, richiede una relazione interautonomica previa al fine del coordinamento tra le CCAA per il raggiungimento della posizione comune nonché per la designazione del rappresentante autonomo in sede europea, producendosi un potenziamento delle relazioni sia sul piano verticale che orizzontale<sup>393</sup>. Un elemento, questo, condiviso anche dall’ordinamento italiano pur se gli effetti prodotti riguardano maggiormente il piano normativo-formale che non quello pratico-funzionale. Tuttavia, il tratto innovativo – peculiare specularmente alla inesistenza di un foro istituzionale di raccordo orizzontale tra le CCAA – che costituisce, allo stesso tempo, una ‘omologazione federale’, è costituito dalla ‘neo-nata’ *Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas* paradossalmente costituita per lo sviluppo delle riforme statutarie. Ciò che sorprende, infatti, è che proprio il processo di *segunda descentralización* orientato alla ‘evaporazione’ dello Stato autonomo spagnolo abbia avuto come ‘effetto collaterale’ la creazione di interessi orizzontalmente condivisi dalle CCAA tali da generare la volontà di istituire quella Conferenza dei Presidenti di tipo orizzontale presente nel panorama comparatistico. D’altra parte, da un’analisi, seppur sommaria, delle dichiarazioni sottoscritte nei diversi incontri della citata Conferenza emerge chiaramente il ruolo che tale soggetto intende ritagliarsi nel complesso quadro cooperazionistico-partecipativo. La partecipazione europea delle Regioni, il delicato rapporto legislativo *bases-desarrollo*, il problematico tema delle sovvenzioni statali nella distribuzione delle competenze nonché, da ultimo, la funzione costituzionale del Senato, costituiscono i grandi ‘nodi’ del sistema autonomo non a caso oggetto di dibattito negli incontri della Conferenza.

Che le nuove riforme statutarie, dichiaratamente ‘affette’ da una spiccata vocazione bilaterale, abbiano davvero inteso mettere sotto esame le debolezze strutturali del ‘modello’ autonomo?<sup>394</sup>

Il terreno della cooperazione è divenuto un’ utile prospettiva attraverso cui misurare i cambiamenti del sistema costituzionale; molteplici, infatti sono le “interferenze che – come cerchi concentrici – dal principio di leale collaborazione si dipartono fino a raggiungere le frange più estreme e remote dell’ordinamento costituzionale complessivamente considerato”<sup>395</sup>. Come avvertivamo dall’inizio, la sola prospettiva orientata a rilevare l’impatto dell’intervento normativo sul sistema relazionale, ovvero “en que medida el Derecho ayuda o frena la creación y el funcionamiento de las

---

<sup>393</sup> Si v. in proposito i dati forniti dal Ministerio de Política Territorial nel *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE, de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades autónomas en el Consejo de Ministros de la UE. 2009*. Sul tema si v., inoltre, J.M<sup>a</sup>. CASTELLÀ, “Las comunidades autónomas en Bruselas; la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión europea”, in *REAF*, n. 6/2008.

<sup>394</sup> Come rileva A.M. Contreras, “el elemento más destacado en el panorama de la colaboración horizontal en esta nueva tapa estatutaria es la constatación de una creciente voluta de cooperación que se está desarrollando entre las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos han sido reformados”. Cfr. A.M. CARMONA CONTRERAS, “Andalucía”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 19/2009, 193-94.

<sup>395</sup> Così, S. AGOSTA, *La leale collaborazione...*, cit., 301.

estructuras cooperativas”<sup>396</sup>, non è sufficiente; è necessario prendere in considerazione anche l’impatto degli strumenti cooperativi (e della loro evoluzione) sul quadro giuridico, ovvero “qué repercusión tiene la cooperación (...) sobre el orden constitucional”<sup>397</sup>. Non si tratta di una facile area di indagine poiché la collaborazione è geneticamente un concetto ‘ibrido’ e ‘policromo’ in cui si mescolano prassi politica e diritto, caratteri che ne spiegano la tendenza a sfuggire dalle rigide maglie della regolazione giuridica, adottando procedure flessibili e soprattutto informali per trovare concreta realizzazione<sup>398</sup>. A tale assunto sembra conformarsi il sistema relazione spagnolo soprattutto nella dimensione orizzontale dove l’attività convenzionale interautonomica si realizza a margine dei circuiti giuridico-costituzionali previsti, utilizzando forme atipiche (i cd. *acuerdos entre caballeros*) o strumenti ascrivibili al diritto privato, che se per un verso non ci consentono di misurare la reale densità di tale dimensione cooperativa, dall’altro ci inducono a mettere in dubbio lo stereotipo della debolezza dei rapporti interautonomici.

Accanto all’informalità, che caratterizza entrambi i sistemi – attestata, in un certo senso, dalla stessa Corte costituzionale italiana –, ulteriore elemento emerso dall’analisi del sistema relazionale è il crescente ricorso alla collaborazione in norme settoriali statali che ricadono su ambiti competenziali fortemente incisivi sull’autonomia regionale, con la previsione, in taluni casi, di modelli relazionali *ad hoc*.

Emblematico è il caso della *Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia* per la rilevante dinamica cooperativa generata dalla sua applicazione pratica. Si tratta di un sistema cooperativo complesso in cui convergono le diverse dimensioni del sistema relazionale ma con un funzionamento dai caratteri inediti. Perno del sistema è uno specifico organo di cooperazione di tipo intergovernativo e multilaterale: il “Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” (nella cui composizione rientrano, in maniera inedita per il sistema conferenziale spagnolo, anche gli enti locali<sup>399</sup>) chiamato ad adottare gli accordi necessari per implementare le disposizioni legislative, che troveranno successiva applicazione nei *convenios* bilaterali sottoscritti tra lo Stato e le singole CCAA a contenuto essenzialmente finanziario. Pur se assimilabile ad una Conferenza settoriale, diversi sono gli elementi ‘innovativi’ che la dotano di una propria identità, *in primis* la natura degli atti adottati ed il *modus decidendi*. La possibilità che gli accordi possano essere adottati per maggioranza, nel caso in cui non vi sia il consenso, unita al successivo processo di normativizzazione degli stessi (assumono la forma di Decreti reali adottati dal Consiglio dei Ministri), fa sì che “ante el temor de ser penalizadas por una decisión no compartida en un ámbito que tanto interés genera en la ciudadanía, las CC.SS. tienden a buscar el consenso y a conciliar

---

<sup>396</sup> Cfr., M<sup>a</sup>.J. GARCÍA MORALES, “Instrumentos y vías...cit., 44.

<sup>397</sup> *Ibidem*.

<sup>398</sup> Come ben rileva S. AGOSTA, *La leale collaborazione...*, cit., 302-303, “l’incertezza (...) si annida (...) nello stesso codice genetico di concetto (non solo giuridico ma) *lato sensu* politico della collaborazione e ne è praticamente impossibile la materiale estrazione senza, per ciò stesso, stravolgerne l’originaria fisionomia”.

<sup>399</sup> Accanto ai rappresentanti statali e autonomici – in rapporto di 12 a 19 – nel Consejo siedono anche due rappresentanti degli Enti locali designati dalla Federazione Spagnola dei Municipi e delle Province.



intereses potencialmente opuestos”<sup>400</sup>. Si realizza, dunque, un “entramado cooperativo especialmente intenso”<sup>401</sup> assimilabile alla funzione e al ruolo svolto dai “compiti comuni” nel federalismo tedesco, con la differenza, non secondaria, della fonte di previsione: la legge nel caso spagnolo, una norma (riforma) costituzionale nel caso tedesco<sup>402</sup>.

In tale direzione si pone anche il modello di cooperazione settoriale delineato dal legislatore statale italiano nella legge n. 42/2009 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*), che prevede sedi cooperative apposite – la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, sul modello del Consejo de Política Fiscal y Financiera spagnolo, nonché la Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale – e istituzionalizza la prassi del confronto bilaterale tra il Governo e le singole Regioni mediante appositi “Tavoli”, pur sempre incardinati nel sistema conferenziale<sup>403</sup>. Verso la progressiva settorializzazione della cooperazione sembra spingere anche la creazione delle sedi tecniche di concertazione previste dalla legislazione in tema di controllo della spesa sanitaria (L. n. 191/2009). Esempi, questi, che si inscrivono nella necessità di dare una risposta alla “sempre maggiore specializzazione dell’attività facente capo alle Conferenze”<sup>404</sup>.

Anche in Spagna, la portata innovativa degli esperimenti collaborativi pone in primo piano “la spinta innovatrice impressa all’ordinamento giuridico dal crescente pluralismo istituzionale” che si riflette, inevitabilmente “sullo stesso assetto di equilibri esistente tra i soggetti istituzionalmente chiamati alla emanazione di norme giuridiche” nonché nell’“impiego di processi di produzione giuridica di tipo “integrato””<sup>405</sup>. Il crescente utilizzo di processi normativi ‘plurifasici’ di tipo collaborativo risente nel caso spagnolo di una peculiare eredità: il *miedo LOAPA*, che determina una maggiore accettazione della collaborazione settoriale rispetto ad una legge generale sulla cooperazione<sup>406</sup>. Tuttavia, tale ‘predisposizione collaborativa’ va letta anche in connessione ai benefici monetari derivanti da tali interventi: “cuanto más popular es una política y más dinero representa para una comunidad, más difícil es negarse a participar en esa estructura

---

<sup>400</sup> Cfr. A.M. CARMONA CONTRERAS, “Andalucía”, cit., 184. Per maggiori approfondimenti si v., E. SÁENZ ROYO, “Las relaciones Intergubernamentales en España: Las relaciones de cooperación intergubernamental en la Ley de Dependencia: un paso sustantivo hacia el federalismo cooperativo”, in J. J. TUDELA ARANDA y F. KNÜPLING (eds.), *España y modelos de federalismo*, cit., 361 ss.

<sup>401</sup> Cfr. M<sup>a</sup>.J. GARCÍA MORALES, “Instrumentos y vías...”, cit., 53.

<sup>402</sup> Ricordiamo, infatti, che lo sviluppo in via informale di tale prassi ha richiesto nel 1969 una riforma della Legge fondamentale tedesca (VIII.A “Compiti comuni”) che dotasse di fondamento costituzionale la partecipazione, anche finanziaria, del Bund in aree di esclusiva competenza statale; area nuovamente oggetto di riforma – ridimensionamento – costituzionale nel 2006.

<sup>403</sup> Sia la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che la Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, sono incardinate presso la Conferenza unificata (rispettivamente, artt. 5 e 4 della L. n. 42/2009).

<sup>404</sup> Cfr. C. TUBERTINI, “Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme”, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2010, 108.

<sup>405</sup> Cfr. S. AGOSTA, *La leale collaborazione...*, cit., 284-285.

<sup>406</sup> In tal senso la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*; la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural* o, ancora, il *Real Decreto 111/2008, de 1 de febrero, para la promoción de actividades para la salud bucodental para el 2008*.

cooperativa” con un inevitabile riflesso nella perdita *de facto* della dimensione volontaria della cooperazione<sup>407</sup>.

Il problema di fondo con cui il sistema relazionale spagnolo – e non solo – si trova a dover ‘fare i conti’ è il risultato paradossale derivante da un approccio ‘competenzista’<sup>408</sup> che se da un lato blindava gli ambiti di intervento dei diversi livelli di governo in precisi cataloghi, dall’altro, amplia, paradossalmente, il margine di intervento del giudice costituzionale che nel “decomprimere il tasso di conflittualità politica tra Stato e Regioni” è chiamato anche ad una “infaticabile opera di sutura della trama costituzionale mancante”<sup>409</sup>. Posto che le Costituzioni non sono codici<sup>410</sup>, la ‘vaghezza’ e l’‘imprecisione’ insita nel sistema di distribuzione competenziale, con riferimento alla reale portata delle competenze costituzionalmente riservate al potere centrale<sup>411</sup>, insieme alla debole previsione di vie alternative alla ricomposizione degli interessi, trasformano le Corti da ‘giudici dei diritti’ a ‘giudici dei conflitti’<sup>412</sup>.

Dalla Suprema Corte statunitense alla Corte di Giustizia europea – senza tralasciare il Tribunale federale tedesco, il Tribunale costituzionale spagnolo e la Corte costituzionale italiana<sup>413</sup> – i giudici costituzionali hanno da sempre utilizzato le “clausole trasversali” per definire il difficile equilibrio centro-periferia. Tuttavia, ciò che differisce è, in primo luogo, quella che potremo definire ‘intensità’ dell’intervento e, conseguentemente, l’effetto sulla medesima distribuzione competenziale. Il caso tedesco è emblematico. Il Tribunale federale tedesco gioca un ruolo ridotto grazie alla prassi cooperativa, per cui i Länder preferiscono utilizzare i circuiti di cooperazione politica per la risoluzione dei conflitti<sup>414</sup>. Prassi, questa, che ha assunto veste istituzionale nell’ordinamento spagnolo convertendo gli organi di cooperazione bilaterale in utili strumenti di confronto nella fase precontenziosa, pur se in tale ordinamento – analogamente in Italia – continua a mancare un preciso ancoraggio costituzionale al principio della *Bundestruke* che, nell’ordinamento tedesco, “svolge anche un ruolo di integrazione rispetto al riparto di

---

<sup>407</sup> Cfr. M<sup>a</sup>. J. GARCÍA MORALES, “Instrumentos y vías...”, cit., 53.

<sup>408</sup> Di “difetto competenzista” parla A. BARBERA, “Il titolo V tra attuazione e riforma”, in *forumdiquadernicostituzionali.it*, 11 dicembre 2006, con riferimento alla riforma costituzionale del Titolo V.

<sup>409</sup> Cfr. S. AGOSTA, *La leale collaborazione...*, cit., 287.

<sup>410</sup> Così, P. BIGLINO CAMPOS, *Federalismo de integración...*, cit., 210 citando le parole del giudice Marshall nella sentenza *McCulloch v. Maryland* (1819).

<sup>411</sup> Cfr. T. DE LA QUADRA –SALCEDO JANINI, “El modelo competencial en la STC 31/2010 de 28 de julio”, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 15, 2010.

<sup>412</sup> Come rileva G. ZAGREBELSKY, “La giustizia costituzionale nel 2003”, relazione presentata in occasione della conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale, Roma, 2 aprile 2004, “Tra le due grandi funzioni che caratterizzano gli organi della giustizia costituzionale (e che ne hanno connotato, storicamente, l’origine), ovvero quella di arbitraggio della ripartizione delle competenze e quella di difesa costituzionale delle libertà, prevale, forse per la prima volta nella storia della Corte costituzionale italiana, la funzione arbitrale”.

<sup>413</sup> In tal senso funziona la *commerce clause* negli Usa; l’armonizzazione delle legislazioni statali nell’ordinamento europeo (art. 114 TFUE), alla clausola delle “equivalenti condizioni di vita” nell’ordinamento federale tedesco (art. 72.2 GG) nonché alla similare trasversalità delle clausole relative alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali in Italia (art. 117.3 lett. m)) e alla disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscono l’eguaglianza dei cittadini spagnoli come previsto dall’art. 149.1.1 della Costituzione spagnola.

<sup>414</sup> Cfr. M. HARTWING, intervento al “Debate”, in X. ARBÓS MARÍN (coord.), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Barcelona, 2006, 196.

competenze tra Bund e Länder”<sup>415</sup>. Tuttavia, elemento distintivo del sistema spagnolo rispetto agli ordinamenti decentrati menzionati è la peculiare *decostituzionalizzazione competenziale* che assegna un ruolo di primo piano – benché subordinato alla Costituzione, come ci ricorda il giudice nel caso catalano – agli Statuti di autonomia. Elemento da considerare unitamente all’esistenza di un principio dispositivo che riflette l’assenza, diremo consequenziale o logica, di un sistema di cooperazione organico all’interno della Costituzione, che non trova come elemento di ‘chiusura’ la configurazione sostanziale di un Senato come effettiva Camera di rappresentazione territoriale. A ciò bisogna aggiungere la difficoltà di tradurre i profili di differenziazione dei diversi territori nel sistema di rappresentanza territoriale. Il risultato è l’individuazione di canali alternativi di cooperazione che si snodano lungo il duplice piano del bilateralismo e del multilateralismo, finalizzati a garantire tanto il raccordo tra centro e periferie nell’ottica unitaria dello Stato quanto la tutela dei tratti differenziali caratterizzanti alcune CCAA. In tal senso, “la bilateralidad no es incompatible con la multilateralidad sino que tiene su concreto ámbito de actuación, sus condiciones y límites”<sup>416</sup>. Le nuove riforme statutarie, da un lato, l’impulso esercitato dal ‘fattore europeo’ dall’altro, insieme alle aperture giurisprudenziali e al progressivo sviluppo di prassi cooperative informali, delineano un complesso sistema relazionale la cui comprensione richiede, necessariamente, un’analisi che dal piano normativo passi a quello della prassi. Proprio qui si ‘scoprono’ elementi interessanti che se non ci consentono di affermare che dall’*autonomismo competitivo* si sia passati all’*autonomismo cooperativo*, per lo meno sembrano relativizzare alcuni ‘stereotipi’ e ‘anomalie’ generalmente attribuite al sistema relazionale spagnolo. Partiamo da un sistema in cui “se han desarrollado más bilateralismos competitivos de cada una de las Comunidades con el Estado que multilateralismos horizontales para relacionarse con él”<sup>417</sup>. Ma siamo poi così certi che l’‘ossessione bilaterale’ sia l’anticamera di una vocazione confederale o che la cooperazione orizzontale sia ancora l’anello mancante della catena? Diversi sono i ‘segnali’ che ci inducono a pensare che qualcosa si stia muovendo: la base dell’‘iceberg’ sta emergendo – anche grazie all’uso generalizzato dei *Registros de Convenios* delle CCAA – confermando la presenza di una trama relazionale orizzontale che si dispiega attraverso strumenti e sedi non sempre ufficiali. Il vero problema, dunque, non si pone in termini di regolazione giuridica ma rimanda, invece, all’esistenza e consistenza di un “clima de colaboración”<sup>418</sup>, ovvero alla “necesidad política de que las distintas instancias consideren la colaboración un buen cauce para resolver problemas comunes de carácter funcional en el ejercicio competencial, esto es, generar una nueva cultura política de proyección amplia”<sup>419</sup>.

Rifuggendo da generiche tipizzazioni e astratte categorie, ciò che emerge dall’analisi è la progressiva configurazione di sistemi complessi che tendono ad integrarsi secondo moduli relazionali diversi dal regionalismo competitivo né pienamente ascrivibili alle

---

<sup>415</sup> Cfr., E. CECCHERINI, “La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell’Unione europea”, in *Revista de Cuestiones Constitucionales*, n. 18/2008.

<sup>416</sup> Cfr. A. MONTILLA MARTOS, “relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 151/2011, 198.

<sup>417</sup> Cfr. M<sup>a</sup>.J. GARCÍA MORALES, “La colaboración a examen...”, cit., 96-97.

<sup>418</sup> *Idem*.

<sup>419</sup> Cfr. A. MONTILLA MARTOS, “Las relaciones de colaboración...”, cit., 157.

forme tradizionali del regionalismo cooperativo, assimilabili, invece, ad una sorta di “regionalismo integrativo”<sup>420</sup>, ovvero un “pluralismo territoriale di tipo procedurale”<sup>421</sup> caratterizzato da un forma relazionale in sé ambivalente. Si tratta di sistemi in cui l’autonomia dei diversi ‘strati’ governativi perde il carattere della separatezza acquisendo i canoni della codecisione e dell’interdipendenza sotto l’influsso di prassi cooperative che anche “quando non determinano effetti giuridicamente predeterminati in ragione della loro istituzionalizzazione, consentono comunque la conclusione di accordi di tipo politico che si riflettono sull’esercizio di poteri propri di ciascun soggetto della collaborazione”<sup>422</sup>. In tale contesto, la cooperazione serve allo Stato centrale per garantire l’unità di indirizzo politico ma, allo stesso tempo, le prassi e gli istituti cooperativi comportano un *modus operandi* di tipo contrattuale secondo le forme proprie del diritto convenzionale. I diversi ‘segnali’ emersi lungo l’analisi effettuata spingono verso un sistema relazionale “fondato più sulle garanzie procedurali che sulle garanzie costituzionali di tipo sostanziale”<sup>423</sup>, che se da un lato spingono verso quell’approccio ‘competenzista’ volto a enumerare funzioni e materie, dall’altro, paradossalmente, determinano una maggiore flessibilità del riparto competenziale consentendo un “continuo adattamento alle mutevoli esigenze della società e dei rapporti politici”<sup>424</sup>.

---

<sup>420</sup> Cfr. G. ROLLA, “Italia”, in AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona, 2004, 18, secondo cui le relazioni si snodano lungo le vie dell’armonizzazione normativa, della leale collaborazione nei processi decisionali, della coordinamento nella garanzia delle esigenze unitarie del sistema e di criteri mobili, come la sussidiarietà, nell’attribuzione delle competenze.

<sup>421</sup> Così, P. CARROZZA, “I rapporti centro/periferia...”, cit., 809.

<sup>422</sup> *Idem*, 807-808.

<sup>423</sup> *Idem*, 809.

<sup>424</sup> *Ibidem*.

## RESUMEN

La investigación analiza la “linkage adaptation” del modelo autonómico español, es decir los caracteres del modelo de relaciones intergubernamentales emergentes de los nuevos procesos de descentralización (reformas estatutarias de segunda generación) en conexión a la componente asimétrica y a la específica dimensión europea, que orientan y caracterizan el sistema de relaciones en su estructura mulilateral/bilateral y vertical/horizontal.

El enfoque metodológico comparativo nos ha permitido destacar, por un lado, las peculiaridades del modelo español –los reflejos del principio dispositivo– y, por otro, las líneas dinámico-evolutivas de los procesos de ‘manutención constitucional’ a los que están sometidos los ordenamientos devolutivos pertenecientes al marco jurídico europeo como el “neoregionalismo” italiano, *comparative case* del análisis.

En sistemas caracterizados por un intenso entrelazo competencial estatal-regional y en ausencia de una *Bundestruue* constitucional han sido los Tribunales constitucionales –árbitros del pluralismo territorial– los sujetos ‘constructores’ de la base jurídica sobre la cual se sustentan las relaciones intergubernamentales. Frente a la caracterización vertical (Conferencias Sectoriales y convenios verticales) y bilateral (Comisiones Bilaterales y convenios y acuerdos de colaboración) del modelo relacional y tenido en cuenta el ‘modelo estatutario catalán’ (a la luz de la STC 31/2010), además de las exigencias solicitadas por el proceso interno de participación regional en la Unión europea, el análisis de la praxis (más que del mero dato normativo) nos ha permitido descubrir unos elementos interesantes. Por un lado, emerge la existencia de una considerable cooperación horizontal, funcional, encubierta, es decir desarrollada a través instrumentos y relaciones informales frente a la rigidez de los procedimientos constitucional y estatutarios, que, sin embargo, está emergiendo a través instrumentos regionales de conocimiento (los Registros autonómicos de convenios). Por el otro, destaca la paradoja producida por los nuevos procesos de reformas estatutarias orientados por la obsesión bilateral pero, al mismo tiempo, ocasión para el desarrollo de una cooperación horizontal orgánica entre las CCAA –así los *Encuentros entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía*, que se han vuelto, ahora, en la *Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas*–.