

AUTONOMIA TERRITORIALE, SOLIDARIETÀ E COOPERAZIONE NELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA DEL 1978*

di **Ciro MILIONE****

ABSTRACT

L'articolo 2 della Costituzione spagnola del 1978 costituisce una sintesi eloquente dei principi fondamentali che guidano e ispirano la distribuzione del potere territoriale. Questa disposizione richiama, in primo luogo, il principio di unità, sancendo l'indissolubilità della nazione spagnola come "patria comune ed indivisibile di tutti gli spagnoli". Tale principio si combina armoniosamente con il riconoscimento e la tutela del diritto all'autonomia dei vari territori che compongono la Spagna. Le relazioni tra questi territori devono essere improntate al principio di solidarietà, che costituisce il culmine concettuale di questo articolo. Senza dubbio, una manifestazione concreta del principio di autonomia e solidarietà si manifesta attraverso le politiche di cooperazione interterritoriale che le Comunità Autonome possono adottare attraverso la stipula di specifici strumenti giuridici. Il legislatore costituente ha esplicitamente riconosciuto questa possibilità nel secondo comma dell'Art. 145. Questa disposizione legale concede di stabilire convenzioni e accordi di cooperazione che permettono a territori distinti di collaborare sinergicamente per affrontare le sfide della realtà politica contemporanea. Tuttavia, la formulazione testuale di questa norma presenta alcune ambiguità interpretative che richiamano l'attenzione della dottrina giuridica. In questo articolo, vengono presentate alcune riflessioni su tali questioni, invitando a un'analisi più approfondita.

The article 2 of the Spanish Constitution of 1978 constitutes an eloquent synthesis of the fundamental principles that guide and inspire the territorial distribution of power. This provision first invokes the principle of unity, affirming the indivisibility of the Spanish nation as the "common and indivisible homeland of all Spaniards." This principle harmoniously coexists with the recognition and protection of the right to autonomy of the various

territories that constitute Spain. The relationships between these territories must be guided by the principle of solidarity, which constitutes the conceptual culmination of this article. Undoubtedly, a concrete manifestation of the principles of autonomy and solidarity is evident through interterritorial cooperation policies that Autonomous Communities can adopt through the signing of specific legal instruments. The constituent legislator explicitly recognized this possibility in the second paragraph of Art. 145. This legal provision grants permission to establish agreements and cooperation agreements that allow distinct territories to collaborate synergistically in addressing the challenges of contemporary political reality. However, the textual formulation of this norm presents some interpretative ambiguities that draw the attention of legal doctrine. In this article, some reflections on these issues are presented, inviting a more in-depth analysis

SOMMARIO

1. Considerazioni preliminari.....	1
2. La cornice dogmatica dello Stato autonomico spagnolo.....	2
3. La genesi dell'art. 145 CE.....	5
4. Art. 145 CE: dal divieto di federazione per le Comunità Autonome alla facoltà di cooperare mediante convenzioni ed accordi di cooperazione	8
5. Convenzioni per la gestione e la fornitura di servizi propri ed accordi di cooperazione: natura e differenze.....	11
6. Conclusioni.....	15

* L'autore desidera ringraziare la Sr.^a Stefania Milione per la gentile attività di revisione stilistica.

Salvo indicazione contraria, tutte le traduzioni dallo spagnolo all'italiano contenute nel testo sono state realizzate dall'autore cercando di mantenere, nella misura del possibile, il loro originale tenore letterale.

** Prof. Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Córdoba. Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales. C/Puerta Nueva s/n., 14071 Córdoba (España). ORCID: 0000-0002-0470-7498. Responsable principal del grupo de investigación PAIDI SEJ-372, "Democracia, Pluralismo y Ciudadanía".

descritta nella Costituzione spagnola del 1978 (di seguito, CE): la “cooperazione orizzontale”.

Questa espressione allude a quell’insieme di convenzioni o accordi che permettono alle Comunità Autonome di stabilire patti da cui derivano obblighi reciproci ed il cui scopo -come indica lo stesso Art. 145.2 CE- è quello di promuovere le condizioni per una migliore e più efficiente “gestione e prestazione dei propri servizi”, o per il raggiungimento di altri -e non meglio identificati- obiettivi.

Da un punto di vista metodologico, per descrivere questi strumenti rilevanti nel sistema regionale spagnolo, questo articolo esamina le principali posizioni dottrinali, così come la giurisprudenza del supremo interprete della CE: la Corte Costituzionale spagnola.

2. LA CORNICE DOGMATICA DELLO STATO AUTONOMICO SPAGNOLO

Il legislatore costituente spagnolo non ha stabilito, in termini inequivocabili e definitivi, un modello di distribuzione orizzontale del potere. Tuttavia, ha riconosciuto a favore di alcune entità territoriali di natura politica (“le province confinanti con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le province con un’entità regionale storica” di cui tratta l’Art. 143.1

CE) il “diritto all’autonomia” per garantire il loro accesso all’autogoverno e permettere la loro costituzione come Comunità Autonome.

Per tali ragioni, lo Stato spagnolo ha assunto la configurazione territoriale che noi oggi conosciamo grazie alla volontà del legislatore costituente che, nel lontano 1978, aprì le porte dell’autonomia alle “nazionalità e regioni” (“*nacionalidades y regiones*”) (Art. 2 CE) e, allo stesso modo, grazie a che queste entità territoriali scelsero di dar vita al cosiddetto “processo autonomico”, esprimendo, con l’esercizio di un diritto costituzionale, la chiara volontà di varcare quella soglia¹.

Il quadro normativo che ha reso possibile l’ordinato sviluppo di questo processo continua ad occupare parte dell’articolato della CE, così come - e soprattutto- accade per il quadro dogmatico, che viene a regolare i rapporti tra lo Stato centrale e le Comunità Autonome e definisce alcuni tratti caratteristici dello Stato spagnolo.

Tra i molti precetti che contengono questi criteri organizzativi, dobbiamo ricordare particolarmente l’Art. 2 CE, una norma che rappresenta l’asse portante del modello territoriale, per il fatto di raccogliere e sintetizzare un nucleo rilevante di principi fondamentali²:

- il “principio di unità”, per il quale lo Stato spagnolo costituisce e rappresenta un’entità unica e indivisibile³. Tale principio sviluppa una funzione di

¹ D’altra parte, non bisogna dimenticare come, nel corso di questo processo, si sia reso necessario colmare le lacune del testo costituzionale in via interpretativa, compito assunto dalla Corte Costituzionale spagnola che, insieme alla dottrina, ha contribuito a dissipare le ambiguità derivanti da quello che si è rivelato un necessario compromesso tra diverse posizioni politiche durante il processo costituente. Come indica TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autónomo*, Ed. Comares, Granada, 1998, p. 3, “la configurazione del modello sarebbe dipesa [...] in larga misura, dall’interpretazione del testo resa dalla nostra giurisprudenza costituzionale”, motivo per il quale alcuni autori, come ARAGON, M., (“¿Estado jurisdiccional autónomo?”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 16, 1987, pp. 33-42) giunsero a parlare di “Stato giurisdizionale autonomico”. Circa tale “funzione integratrice” del testo costituzionale svolta dalla Corte Costituzionale, lo stesso TAJADURA TEJADA ritiene necessario ricordare le parole di TOMAS Y VALIENTE, F., (“Informe nacional de España sobre las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional”, in *VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos*, Madrid, 1984, pp. 19 e 91) quando afferma che “la Corte Costituzionale non svolge funzioni definitorie al di là di ciò che è indispensabile in ogni caso

concreto [...] la Corte contribuisce con prudenza alla ricostruzione di concetti, cercando di non dire mai più di ciò che sia strettamente necessario per risolvere i problemi che le sono proposti ed evitando di crearne di nuovi dicendo troppo”.

² La Corte Costituzionale con la sentenza (da adesso in poi, STC) 35/1982, del 14 giugno, ha affermato che la Costituzione sancisce “come propri fondamenti, da un lato, il principio dell’unità indissolubile della Nazione spagnola e, dall’altro, il diritto all’autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono, [determinando] implicitamente la forma composta dello Stato, in funzione della quale tutti i precetti costituzionali devono essere interpretati”; e, nello stesso senso, la Corte ha ricordato (STC 247/2007, del 12 dicembre) che “la strutturazione del potere dello Stato si basa, secondo la Costituzione, sul principio di unità, fondamento della Costituzione stessa, e su quelli di autonomia e solidarietà”.

³ Secondo PÉREZ ROYO, J., “Desarrollo y evolución del Estado Autónomo: el proceso estatuyente y el consenso constitucional”, in HERNANDEZ LAFUENTE, A., (coord.), *El funcionamiento del Estado Autónomo*, Ministerio de Administraciones Públicas, Colección Informes y Documentos, Diciembre 1999, p. 570, questo fondamento non significa “che lo Stato deve essere uno Stato unitario [...] ma che [...]”

integrazione e coesione dello Stato come conseguenza diretta del riconoscimento della diversità che caratterizza il territorio, in cui coesistono realtà dotate di identità politiche e culturali distinte, che la stessa Costituzione definisce “nazionalità e regioni”;

- il “principio di autonomia”, che presuppone e pone in valore questa eterogeneità territoriale. Il riconoscimento del diritto all’autonomia, invece di indebolire il dogma dell’unità dello Stato, lo integra e lo completa, poiché si basa su di esso quando riconosce “l’unità nella diversità”. Se, da un lato, il principio di unità costituisce un limite intrinseco del diritto all’autonomia⁵, dall’altro, questo stesso diritto trova la propria ragione di essere nella nozione di unità dello Stato, poiché ammette l’esistenza di entità territoriali “diverse perché autonome” e “autonome perché diverse”;

- il “principio dispositivo”, che riconosce la libertà di costituzione delle Comunità autonome, non su impulso ed iniziativa del legislatore costituente, bensì dei soggetti titolari del diritto all’autonomia⁶. Ragion per cui, la dottrina spagnola è solita affermare che la CE delinea uno Stato “potenzialmente composto”;

- il “principio di solidarietà”, contemplato nell’Art. 2 CE⁸ sintetizza, come sottolinea ALONSO DE ANTONIO⁹, “l’equilibrio tra gli

interessi di ciascuna Comunità Autonoma e quelli delle altre, così come gli interessi superiori dello Stato in cui tutte esse sono integrate”, esprimendo, in questo senso, un limite positivo al diritto all’autonomia.

Tuttavia, lo sviluppo armonioso dello Stato autonomo non può ridursi, esclusivamente, al rispetto e all’osservanza dei principi appena descritti. A questi dobbiamo aggiungere gli aspetti che riguardano la cooperazione fra entità territoriali autonome. Si tratta di un elemento che integra il quadro dogmatico di riferimento, sebbene non sia esplicitamente menzionato come tale nell’Art. 2 CE, né nelle norme del Titolo VIII dedicate all’organizzazione territoriale dello Stato.

Secondo la Corte Costituzionale spagnola, la decisione dell’Assemblea costituente di non proclamare formalmente il principio di cooperazione risponde a una ragione di logica giuridica. Per, il supremo interprete della Costituzione l’inclusione di tale principio nel testo frutto della transizione democratica avrebbe rappresentato una scelta alquanto superflua, considerando la cooperazione interterritoriale come un lineamento consustanziale al modello politico stabilito dalla CE¹⁰.

Allo stesso modo, GONZALEZ GARCÍA¹¹ ricorda che il principio di cooperazione costituisce

all’interno della Costituzione non è possibile per nessuna nazionalità o regione costituirsi come Stato indipendente”.

⁴ Sul principio di unità si è pronunciato efficacemente ALONSO, J. A., (*El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaria General, Serie IV: Monografías num.8, Madrid, 1986, Tomo I, p. 523-4) affermando che tale principio “cerca [...] di articolare l’integrazione di questa pluralità di entità territoriali dotate di autonomia politica nell’unità della nazione e dello Stato, di cui queste entità fanno parte.”

⁵ Per questo MUÑOZ MACHADO, S., (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Segunda Edición, Iustel, Madrid, 2007, p. 241) ha potuto affermare che “l’unità è un punto di riferimento negativo per l’autonomia nella misura in cui non si possono formare entità autonome che la rompano o che funzionino al di fuori di essa.”

⁶ Vale la pena ricordare il contenuto del Art. 147.2.c) CE secondo il quale ogni Statuto autonomico dovrà stabilire “le competenze assunte entro il quadro stabilito nella Costituzione e le basi per il trasferimento dei servizi corrispondenti alle medesime”.

⁷ PÉREZ ROYO, J., (*Desarrollo...*, op. cit., p. 58) ricorda che “la Costituzione non impone quindi una struttura dello Stato. Non dice quali siano le nazionalità e le regioni, né su quale

territorio si estendono, etc. La Costituzione rende semplicemente *possibile una struttura decentralizzata dello Stato* attraverso l’esercizio da parte dei soggetti titolari, le nazionalità e le regioni, del diritto all’autonomia”.

⁸ Ma anche presente nell’art. 138.1 CE, per cui lo Stato deve garantire l’effettiva realizzazione di questo principio assicurando la creazione di un adeguato ed equo equilibrio economico tra le diverse parti del territorio spagnolo; così come nell’art. 156.1 CE, riguardante l’autonomia finanziaria che deve ispirarsi ai principi di coordinamento con la Tesoreria dello Stato ed al principio di solidarietà tra tutti gli spagnoli; e, per ultimo nell’art. 158.2 CE, che istituisce un Fondo Territoriale di Compensazione, al fine di correggere gli squilibri economici interterritoriali e dare attuazione al principio di solidarietà.

⁹ ALONSO DE ANTONIO, J. A., “El principio de solidaridad en el Estado autonómico: sus manifestaciones jurídicas”, in *Revista de derecho político*, n° 21, 1984, p. 41.

¹⁰ STC 80/1985, del 4 luglio; e così anche, tra le altre, nelle SsTC 18/1982, del 4 maggio; 80/1985, del 4 luglio; 96/1986, del 10 luglio.

¹¹ GONZALEZ GARCÍA, I., *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Centro de Estudios políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 23.

“un corollario ineludibile dei principi di unità, autonomia e solidarietà”. A queste stesse conclusioni giunge SANTOLAYA MACHETTI¹² quando sostiene che il principio di cooperazione si integra con quello di unità dato che impulsa processi dinamici e canali di partecipazione che contribuiscono a creare un nuovo concetto di unità nazionale. Allo stesso modo, quest'autore afferma che il principio cooperazione si proietta anche su quello di autonomia nella misura in cui suppone, da parte di ogni livello di potere, l'esercizio libero -ma coordinato- delle proprie competenze. Infine, per SANTOLAYA MACHETTI il principio di cooperazione è strettamente relazionato con la nozione di solidarietà, nella misura in cui tale principio trae origine dalla necessità che i diversi organi dello Stato, -centrali e periferici- agiscano congiuntamente e solidalmente.

Tutto ciò dimostra come, sia per la dottrina che per la giurisprudenza costituzionale, il principio di cooperazione faccia indubbiamente parte del quadro dogmatico che ispira lo Stato composto descritto dalla CE¹³. Proprio per queste ragioni, alcuni autori riconoscono nel modello spagnolo alcuni elementi propri del “federalismo

cooperativo”, ed altri, come CORCUERA ATIENZA, ritengono possibile parlare persino di “autonomismo cooperativo”¹⁴.

In cosa consiste il cosiddetto “federalismo cooperativo” e come si traduce nel modello costituzionale spagnolo?

L'espressione “federalismo cooperativo” può considerarsi, prima di tutto, come un'evoluzione del “federalismo duale”, cioè del federalismo classico che descrive le relazioni tra governo centrale e governi federati in termini di netta separazione tra poteri, per cui le sfere d'azione di ogni entità sono perfettamente delimitate e compartimentate. Il “federalismo cooperativo”, tuttavia, parte da una prospettiva diversa: assume come postulato ideologico di base la collaborazione tra i diversi livelli di governo, rifiutando schemi di separazione rigidi ed assoluti. In tal modo, il “federalismo cooperativo” adotta una distribuzione dei poteri maggiormente “diluita”, caratterizzata da una più forte interdipendenza tra i diversi livelli di governo, le cui relazioni non rispondono a logiche antagonistiche, ma a criteri di cooperazione e collaborazione¹⁵.

¹² SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984, p. 321.

¹³ La dottrina è altrettanto unanime nell'affermare che il principio cooperativo costituisce un valore fondamentale, presente in qualsiasi esperienza costituzionale che cerchi di adottare le forme dello Stato composto. In questo senso, ALBERTI ROVIRA, E., (“Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 14, 1985, p. 155) afferma che tale principio costituisce “il termine chiave che qualifica, nell'attualità, a praticamente tutti i regimi composti”. Nello stesso senso si esprimono anche CROISAT, M., *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Ed. Hacer, Barcelona, 1994, p. 103 e ss; o GARCÍA MORALES, M^a. J., (“Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada”, in *Cuadernos de Derecho Público*, n° 2, 1997, p. 223) per il quale “il federalismo attuale non può essere compreso senza la cooperazione”.

¹⁴ CORCUERA ATIENZA, J., “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, in *Sistema*, n° 118-119, 1994, pp.87-102. In realtà, come indica ALBERTI ROVIRA, E., (“El federalismo actual como federalismo cooperativo”, in *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, n° 4, Oct.-Dic. 1996, p. 51) quest'espressione “non è nuova [...] la sua origine va cercata negli Stati Uniti, in certe sentenze rilevanti della Corte Suprema ed in certi dibattiti dottrinali che ebbero luogo negli anni 30”, in concreto, il Prof. ALBERTI si riferisce ai casi *Carmichael v. Southern Coal & Co.*, 301 US, 1937 ed al simposio “Cooperative federalism” celebrato nella Iowa University nel 1937 (*Iowa Law Review*, n° 13, 1937-1938).

D'altra parte, FERNANDEZ SEGADO, F., (“Reflexiones críticas en torno al Federalismo en América Latina”, in ARISMENDI, A., CABALLERO ORTIZ, J., (coord.), *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Vol. 1 (Teoría general del derecho. Derecho constitucional), 2003, págs. 121) attribuisce quest'espressione a PERRY CLARK, J., *The rise of a new Federalism. Federal-State Cooperation in the United States*, New York, Columbia University Press, 1938, ed un più profondo sviluppo della tesi relativa al federalismo cooperativo a GRODZINS, M., nella sua opera *The American System. A new view of Government in the United States*, Chicago, Rand Mac Nally, 1966.

¹⁵ La “metafora culinaria” del Prof. GRODZINS (*apud* FERNANDEZ SEGADO, F., “Reflexiones...”, op. cit., p. 121) è senza dubbio curiosa, dato che, per definire il concetto di “federalismo cooperativo” e descrivere la distribuzione delle funzioni e dei poteri nel sistema federale americano, ricorda che tale distribuzione non corrisponde a una torta a tre strati, in cui ognuno di essi è perfettamente separato dagli altri, ma piuttosto a una *rainbow cake*, una “torta arcobaleno” i cui sapori e ingredienti sono totalmente mescolati.

D'altra parte, TAJADURA TEJADA, J., (*El principio*, op. cit., p. 10) vede nella suddetta evoluzione dal federalismo classico al “federalismo cooperativo” un possibile parallelo con il passaggio dallo Stato liberale allo Stato interventista, poiché questa stessa idea di Stato “conduce inesorabilmente alla nozione di interdipendenza”. In questo senso, il Prof. TAJADURA, ricostruendo l'evoluzione storica e politica degli Stati Uniti d'America, afferma che “il federalismo duale ha

Si può dire che il modello spagnolo si ispiri al “federalismo cooperativo”?

È vero che questa progressione dal principio federale duale verso il federalismo cooperativo è avvenuta in modo molto diversificato, a seconda della realtà nazionale che vogliamo considerare. Tuttavia, in tutti quei contesti in cui tale evoluzione si è data, è possibile riscontrare una peculiare caratteristica comune: quella della centralizzazione della componente economica. Come sottolinea GONZALEZ GARCÍA¹⁶, quest’aspetto, contemplato nelle teorie dottrinali che accostano gli stati federali agli stati regionali¹⁷, ha fatto sì che il modello spagnolo sia stato considerato come un modello “pseudo-federale”.

Tuttavia, al di là delle mere questioni classificatorie, ciò che è importante ricordare è che la Spagna -Stato autonomo, federale o pseudo-federale- riconosce e applica il principio di cooperazione come valore che ispira le relazioni e i legami tra poteri centrali e periferici.

Il modo in cui il “federalismo cooperativo” prende sostanza e si proietta nella realtà concreta è duplice. TAJADURA TEJADA, a tal riguardo, parla di “federalismo cooperativo verticale” e di “federalismo cooperativo orizzontale”. Queste due espressioni indicano, rispettivamente, il sistema di relazioni che il potere centrale stabilisce con gli enti territoriali periferici -in una modalità che può essere

bilaterale o multilaterale-; ed i vincoli che le Comunità Autonome possono liberamente stabilire tra loro, come espressione della loro autonomia ed allo scopo di perseguire obiettivi ed interessi comuni¹⁸.

È sbagliato pensare che queste due sfumature del “federalismo cooperativo” siano separate o contrapposte, poiché la realtà dimostra che esiste una stretta relazione di coesistenza tra di esse.

Come vedremo a continuazione, la formulazione letterale dell’Art. 145.2 CE è, in un certo senso, una chiara manifestazione di questa coesistenza: la dimensione verticale del “federalismo cooperativo” è presente nel momento in cui il “cooperativismo orizzontale” trova la sua massima espressione nell’approvazione delle convenzioni e degli accordi di cui tratta la norma.

3. LA GENESI DELL’ART. 145 CE

L’Art. 145 CE sancisce due principi fondamentali che si completano a vicenda: il divieto di federazione tra Comunità Autonome ed il suo corrispondente corollario: il principio di cooperazione orizzontale tra di esse.

Se da una parte la formulazione letterale del primo comma, ancorché ricca di significati e conseguenze sul piano giuridico e costituzionale, non suppone gravi dubbi di tipo ermeneutico; il secondo comma dell’Art. 145 CE pone delle serie

preso forma negli Stati Uniti come mezzo di difesa del liberalismo economico. La stessa Corte Suprema americana riconobbe [...] la necessità] di impedire qualsiasi intervento del potere pubblico [...] per cui...] nel corso del XIX secolo, fu necessario incoraggiare l’azione del potere federale e far dimenticare agli Stati federati la loro sovranità, poiché solo quest’ultimi nutrivano pretese interventiste. [...] Con il nuovo secolo [...] quando] fu il potere federale a mostrare la propria volontà d’intervento, la Corte invocò i diritti degli Stati come base del federalismo duale”, ma l’attuazione del New Deal di F. D. ROOSVELT determinò, invece, l’affermazione del “federalismo cooperativo”. Nello stesso senso, si veda anche ALVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 2003, p. 488; e SCHWARTZ, B., *El federalismo norteamericano actual*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 48 e seguenti.

¹⁶ GONZALEZ GARCÍA, I., *Convenios...*, op. cit., p. 41. Di fatto, questo autore rifiuta l’idea che il modello spagnolo possa essere definito “federale” perché le Comunità Autonome mancano di potere costituente originario, “essendo i loro rispettivi statuti di autonomia, in ultima analisi, che lo si voglia o no, una legge organica dello Stato”. La Corte Costituzionale sembra essersi espressa nello stesso senso nella STC 4/1981, del 2 febbraio, quando ha affermato che “l’autonomia non è

sovranità [...] dato che ogni organizzazione territoriale dotata di autonomia è una parte del tutto, in nessun caso il principio di autonomia può essere opposto a quello di unità, ma è proprio all’interno di quest’ultimo che raggiunge il suo vero significato, come espressa l’articolo 2 della Costituzione spagnola”. Senza voler portare il discorso sul terreno accidentato delle definizioni giuridiche, è possibile essere d’accordo con SOLE TURA, J., (“Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional”, in AAVV, *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Planeta, Barcelona, 1987, p. 136) quando afferma che, sebbene l’organizzazione territoriale del potere in Spagna non possa essere classificata negli schemi di un modello federale, “ciò che è importante non è il nome, ma la cosa”, cioè “che lo Stato spagnolo finisca per funzionare come uno Stato federale”.

¹⁷ PRELOT, M., *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, 1987; SOLOZABAL ECHAVARRIA, J. J., *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw Hill, Madrid, 1998, pp. 55 e ss.

¹⁸ TAJADURA TEJADA, J., *El principio*, op. cit., p. 9. Negli stessi termini, anche GONZALEZ GARCÍA, I., *Convenios...*, op. cit., p. 24, che, a dire il vero, impiega più semplicemente i concetti di “cooperazione orizzontale” e “cooperazione verticale”.

difficoltà all'interprete che voglia coglierne, esattamente, il senso e la portata.

Per risolvere tali incertezze è necessario, in primo luogo, definire le ragioni che determinarono l'inclusione della norma nel contesto della CE. A tal fine, è essenziale analizzare i lavori dell'Assemblea costituente nel cui seno furono dibattuti gli scopi e le ragioni dell'articolo in questione¹⁹.

La versione originale dell'Art. 145 CE è costituita dall'Art. 130 del Progetto Preliminare della Costituzione, che sinteticamente stabiliva "Qualsiasi accordo di cooperazione tra territori autonomi avrà bisogno dell'autorizzazione delle *Cortes Generales*²⁰ per mezzo di una Legge Organica²¹".

Questa proposta evidenziava già due aspetti rilevanti dell'atteggiamento del legislatore costituente rispetto al tema della cooperazione tra Comunità Autonome: da un lato, la volontà di regolare la materia, riconoscendo un ruolo preminente del Legislatore ordinario, chiamato a svolgere una funzione di controllo degli accordi di cooperazione interautonomici; dall'altro, la volontà di "rallentare" l'approvazione di tali accordi attraverso la previsione di una procedura legislativa aggravata che avrebbe reso obbligatorio il ricorso alla Legge Organica²².

Questi aspetti essenziali rendono immediatamente chiaro con quale spirito il

legislatore costituente si sia avvicinato alla regolamentazione di questa materia: con un sentimento di assoluta "diffidenza" -per non dire "sospetto"- verso i margini di autonomia regionale riconosciuti in questo ambito concreto²³. È importante sottolineare questa prospettiva, poiché costituisce, di fatto, una chiave interpretativa necessaria per chiarire le ragioni di certe posizioni politiche mantenute durante tutto il dibattito costituente in merito.

In questo contesto si spiega, per esempio, perché il deputato di Alianza Popular, JARABO PAYA, presentasse davanti alla Commissione del Congresso dei Deputati un emendamento il cui obiettivo era l'inclusione di un ulteriore comma nell'Art. 130 con il seguente testo: "In nessun caso può essere costituita la federazione di Comunità Autonome"²⁴.

L'inserimento di questo primo comma dell'Art. 145 rispondeva alla necessità di evitare che la struttura autonoma dell'organizzazione statale - struttura necessariamente indefinita, dato l'effetto del principio dispositivo e della sussidiarietà della forma unitaria dello Stato- potesse essere snaturata per iniziativa delle Comunità Autonome²⁵.

D'altra parte, forze politiche di diverso orientamento, pur esprimendo il loro appoggio all'idea di un controllo sugli accordi tra le Comunità Autonome, ritennero necessario modulare questo

¹⁹ Bisogna ricordare le parole di ENTRENA CUESTA, R., ("Comentario al Art. 145", in GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 1566, citato per TAJADURA TEJADA, J., "El Artículo 145 de la Constitución Española: los Convenios y Acuerdos de Cooperación entre las CC.AA", in *Revista jurídica de Navarra*, n° 21, 1996, p. 115) quando afferma che "pochi articoli come quello di cui adesso ci occupiamo hanno provocato così tante discussioni e sono stati oggetto di un'elaborazione così lunga e minuziosa."

²⁰ A norma dell'Art. 66.1 CE "Le *Cortes Generales* rappresentano il popolo spagnolo e sono formate dal Congresso dei Deputati e dal Senato".

²¹ È opportuno ricordare che la "*ley orgánica*" è una fonte del Diritto del sistema giuridico spagnolo. A norma del Art. 81 CE "Sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione. L'approvazione, modifica o deroga delle leggi organiche comporterà la maggioranza assoluta del Congresso con una votazione finale del progetto nel suo complesso."

²² *Boletín Oficial de las Cortes* del 5 gennaio 1978, p. 691.

²³ Ugualmente, SANCHEZ NAVARRO, A. J., "Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas", in ALZAGA VILLAAMIL, O., (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI - Artículos 143 a 158, Cortes Generales - Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1999, p. 81; citato anche da MATIA PORTILLA, F. J., "La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado", in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n° 23, 2011, p. 112

²⁴ SAINZ MORENO, F. e HERRERO DE PADURA, M., *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Vol. I, Cortes Generales, Madrid, 1989, p. 29. Quest'emendamento viene in considerazione, tra l'altro, per essere l'unico ad essere approvato, passando a costituire quello che è oggi il primo comma dell'Art. 145 CE.

²⁵ Come affermò il deputato di Alianza Popolare JARABO PAYA, la ragione della proibizione di creare federazioni di Comunità Autonome si basava nella necessità di evitare "timori e tensioni, se non il rifiuto violento di molte province [...] che, se arrivasse a concretizzarsi, porterebbe alla nascita di blocchi che sconvolgerebbero seriamente, e forse definitivamente, la necessaria uguaglianza tra le diverse regioni spagnole e che inoltre [...] costituirebbe un serio pericolo per l'unità nazionale".

potere in un senso meno rigoroso, ma ugualmente ispirato da un principio di cautela, precauzione -o più semplicemente, sfiducia- nei confronti della cooperazione orizzontale come espressione dell'autonomia politica regionale.

In questi termini si spiegherebbero altri emendamenti, come quelli del gruppo parlamentare *Socialistas de Cataluña* (emendamento 317) e del gruppo socialista del Congresso (emendamento 351), che proposero congiuntamente l'inserimento nel testo di un Art. 149bis per cui "Nell'esercizio delle loro competenze, i diversi territori autonomi promuovono, secondo i principi di solidarietà, l'armonizzazione delle loro rispettive politiche e la cooperazione reciproca. A tal fine, possono stabilire accordi dei quali informeranno le *Cortes Generales*, che a loro volta ne autorizzeranno l'attuazione per mezzo di una legge se non riscontrassero alcun danno agli interessi di altri territori autonomi o alcuna possibile causa di incostituzionalità"²⁶.

Va menzionata anche una terza posizione politica, radicalmente opposta alle tesi appena esposte, volta a garantire i massimi livelli di autodeterminazione delle Comunità Autonome, anche in materia di cooperazione orizzontale.

Tale tesi fu adottata dalle forze nazionaliste che ritennero opportuno difendere il più ampio diritto delle Comunità Autonome di stringere patti di collaborazione reciproca²⁷. Per questo motivo, il gruppo della minoranza catalana e il gruppo parlamentare basco elaborarono altri emendamenti (in particolare, i n. 178 e 179) volti a limitare fortemente il ricorso alle leggi organiche come strumenti da impiegare nel procedimento di autorizzazione di tali patti.

Se è vero che il Congresso dei Deputati approvò solo il primo degli emendamenti proposti - accettando così il divieto di federazione tra Comunità Autonome-, altrettanto importanti furono i dibattiti che seguirono nella Commissione Affari Costituzionali e Libertà Pubbliche del Congresso²⁸ e, soprattutto, nella Commissione Costituzionale del Senato.

Tra le tesi esposte dagli esponenti della Camera alta, vale la pena ricordare quelle del senatore SANCHEZ AGESTA e del senatore BENET, del gruppo *Entesa des Catalans*: il primo, attraverso l'emendamento n. 352, cercò di differenziare il ruolo del Congresso da quello del Senato, difendendo un maggior peso di quest'ultimo nello svolgimento del controllo di legalità degli accordi di cooperazione interautonomica; il senatore BENET, pur ammettendo la necessità di un controllo parlamentare, volle distinguere tra diversi tipi di accordi, negando tale necessità nell'ipotesi di "accordi temporanei per la gestione e la fornitura di servizi propri" ed ammettendolo nel resto dei casi²⁹.

Come è noto, la formulazione finale dell'Art. 145.2 CE si deve alla Commissione mista Congresso-Senato, che accolse solo parzialmente alcuni dei suggerimenti fatti durante i dibattiti parlamentari e descritti fino a questo punto.

Il legislatore costituente, tra le due soluzioni radicalmente opposte, proposte da un lato dai gruppi nazionalisti -propensi all'eliminazione di qualsiasi controllo sulla cooperazione orizzontale- e dall'altro dalle forze conservatrici -più orientate a introdurre gravi limiti in questa stessa materia-, scelse ancora una volta una soluzione alternativa e di sintesi.

²⁶ SAINZ MORENO, F., e HERRERO DE PADURA, M., *Constitución...*, op. cit., pp. 269 e 280.

²⁷ SANCHEZ NAVARRO, A. J., ("Artículo...", op. cit., p. 83) ricorda, tra le altre, le tesi difese dal Gruppo Parlamentare Basco secondo cui l'inclusione del controllo via *Ley Orgánica* rappresentava "un ostacolo molto serio" per gli accordi di cooperazione; e la posizione del Gruppo della Minoranza Catalana secondo cui "sembra assurdo che qualsiasi tipo di cooperazione tra territori autonomi abbia bisogno della previa autorizzazione delle *Cortes Generales* e per giunta attraverso una *Ley Orgánica*".

²⁸ In tale sede, come ricorda TAJADURA TEJADA, J., ("El Artículo...", op. cit., p. 116 e ss.), si manifestó con forza la necessità di rendere più flessibili i meccanismi di cooperazione. Così, il Gruppo Socialista Catalano con MARTIN TROVAL ed il Gruppo Comunista con SOLE TURA ottennero la

soppressione del requisito della *Ley Orgánica* come strumento di autorizzazione di tali accordi.

Allo stesso modo, è possibile attribuire al deputato VIZCAYA RETAMA il merito di aver proposto, per la prima volta, l'introduzione di discipline diverse in funzione della tipologia di accordi interautonomici, con il fine di condizionare l'autorizzazione delle *Cortes Generales* al contenuto di tali patti ed escluderla nel caso di accordi su materie di competenza esclusiva delle Comunità Autonome. Come ricorda l'autore, "questa idea continuerà ad essere presente durante tutto il dibattito costituzionale e, parzialmente, troverà la sua proiezione nell'attuale articolo 145."

²⁹ Quest'emendamento fu effettivamente approvato dalla Commissione Costituzionale del Senato e dal Senato stesso. Vd. *Trabajos...*, op. cit., Vol. IV, p. 4144.

Il risultato fu il seguente: la proibizione di costituire federazioni tra Comunità Autonome; il riconoscimento, a favore degli statuti autonomici, della facoltà di determinare aspetti rilevanti riguardanti le convenzioni per la gestione e la fornitura di servizi propri ed il dovere di comunicare la loro firma al Parlamento nazionale; la decisione di sottoporre gli accordi di cooperazione a un'autorizzazione concessa dalle *Cortes Generales*.

Questa soluzione normativa, adottata in un ambito rilevante per la configurazione finale del modello territoriale spagnolo, mette in evidenza, ancora una volta, quale fu la singolare propensione del legislatore costituente: preferire "l'imprecisione alla chiarezza"³⁰ e rimandare, ad un momento successivo all'entrata in vigore della CE, la soluzione di qualsiasi problema derivante dall'ambiguità del testo approvato.

4. ART. 145 CE: DAL DIVIETO DI FEDERAZIONE PER LE COMUNITÀ AUTONOME ALLA FACOLTÀ DI COOPERARE MEDIANTE CONVENZIONI ED ACCORDI DI COOPERAZIONE

La forma in cui si presenta oggi l'Art. 145 CE è la seguente:

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

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

Il nesso esistente tra i due commi dell'Art. 145 CE è particolarmente intenso, così che sarebbe un errore concettuale molto grave procedere a un'interpretazione che non tenesse conto di questo aspetto peculiare. D'altra parte, indiscutibilmente, l'ordine che colloca, all'interno dell'Art. 145, il divieto di federazione tra Comunità Autonome in una posizione immediatamente precedente al riconoscimento della "libertà" di firmare accordi e/o intese di cooperazione non è casuale, ma risponde ad una chiara logica di "regola-eccezione".

Come si è indicato in precedenza, l'Art. 145 CE è, di per sé, un riflesso di una volontà politica volta a non definire, in termini precisi ed immediati, la forma di Stato nella CE, così come della diffidenza nutrita nei confronti dei movimenti politici nazionalisti e delle loro rivendicazioni. In tal senso si spiega, ad esempio, la forma categorica con cui viene stabilito il divieto contenuto nel primo comma dell'Art. 145 CE -"in nessun caso..."- che dimostra la preoccupazione del costituente verso i patti stabiliti tra le Comunità Autonome come strumenti potenzialmente capaci di minare il valore dell'unità nazionale e della solidarietà tra i territori dello Stato.

Il primo comma dell'Art. 145 CE, con il suo veto categorico, è stata oggetto di analisi talvolta contrastanti da parte della dottrina.

Tra molti altri, SANTOLAYA MACHETTI ha messo in dubbio la capacità di questo precetto di contribuire ad una definizione della forma di Stato, considerando che, da un lato, gli stessi principi di unità e solidarietà statale adempiono sufficientemente alla funzione di evitare le tensioni territoriali; e dall'altro, che questo principio non contribuisce alla cristallizzazione del disegno autonomico una volta conclusa la "fase statutaria"³¹.

Allo stesso modo, parte della dottrina denuncia l'apparente contraddizione tra quelle norme costituzionali che permettono la fusione tra due o più Comunità Autonome e il limite stabilito dall'Art. 145.1 CE³².

³⁰ ENTRENA CUESTA, R., "Comentario...", op. cit. p. 2202, citato anche da SANCHEZ NAVARRO, A. J., "Artículo...", op. cit., p. 86, e da TAJADURA TEJADA, J., "El Artículo...", op. cit., p. 119.

³¹ SANTOLAYA MACHETTI, J., *Descentralización...*, op. cit., pp. 381-384, *apud* TAJADURA TEJADA, J., "El Artículo...", op. cit., p. 120 e ss.

³² Sebbene sia certo che nessuna norma costituzionale regola il fenomeno della fusione tra Comunità Autonome (ad eccezione della quarta disposizione transitoria, relativa al caso della Navarra e alla sua possibile incorporazione nel regime autonomico basco), altre disposizioni che fanno parte -per definizione- del "blocco della costituzionalità", cioè gli Statuti di autonomia, regolano questa ipotesi, rendendola pienamente

Tuttavia, per GONZALEZ GARCÍA³³, il primo comma dell'Art. 145 CE non deve essere considerato come una clausola priva di contenuto, bensì come uno strumento che contribuisce a definire i contorni dello Stato autonomico. In effetti, per questo autore, la trascendenza di questa norma consiste nella sua funzione di limite ultimo alla cooperazione orizzontale, cioè nella sua capacità di definire gli estremi a cui le Comunità Autonome possono giungere nell'esercizio delle libertà riconosciute dalla seconda parte dell'Art. 145 CE.

Si può condividere l'opinione di GONZALEZ GARCÍA quando afferma che la portata del primo comma dell'Art. 145 CE concerne aspetti specifici del sistema territoriale che non riguardano in alcun modo mutamenti della geografia autonoma (di per sé possibili, per esempio, attraverso la fusione di più Comunità Autonome³⁴) ma una dimensione diversa, di natura fondamentalmente politica, che mira ad evitare un uso improprio delle convenzioni e degli accordi di cooperazione.

Così, l'Art. 145. 1 CE ha lo scopo, in primo luogo, di costituire un limite non solo per le Comunità Autonome, ma anche per le *Cortes Generales*, che trovano in esso un paradigma utile a delineare il loro compito di controllo sugli accordi di cooperazione orizzontale. In secondo luogo, la norma eviterebbe la creazione di blocchi politici contrapposti, impedendo la confrontazione tra Comunità Autonome unite da patti e lo Stato centrale o tra di esse ed altre escluse da tali accordi. In tal modo, il primo comma dell'Art. 145 CE verrebbe a svolgere una funzione di garanzia a favore del principio di solidarietà e unità dello Stato. In terzo luogo, questa clausola verrebbe a rafforzare il principio di indisponibilità delle competenze, nella misura in cui impedirebbe che una Comunità Autonoma rinunci, a favore di un'altra, alle prerogative consacrate nel proprio statuto, ipotesi

costituzionale e quindi possibile. Così, per esempio, la prima disposizione addizionale dello Statuto di Autonomia andaluso stabilisce che "L'ampliamento della Comunità Autonoma a territori storici non integrati in un'altra Comunità Autonoma sarà risolta dalle *Cortes Generales*, previo accordo delle parti interessate e senza che ciò comporti la riforma del presente Statuto, una volta che questi territori siano ritornati alla sovranità spagnola."

³³ GONZALEZ GARCÍA, I., *Convenios...*, op. cit., pp. 66 e ss.

quest'ultima che supporrebbe uno svuotamento dei propri centri di potere politico democraticamente legittimati.

Il secondo comma dell'Art. 145 CE, tuttavia, costituisce la vera base della regolamentazione costituzionale della cooperazione orizzontale. Mentre il primo comma si limita a porre un veto, il secondo definisce, in termini positivi, ciò che le Comunità Autonome possono fare nel quadro dei loro possibili accordi. Tuttavia, come si è detto pocanzi, la dottrina è unanime nel riconoscere che la formulazione di questa seconda parte dell'Art. 145 CE non brilla per la sua chiarezza, ma costituisce piuttosto un autentico enigma sul quale si concentrano dubbi e perplessità riguardanti diversi aspetti della cooperazione orizzontale.

Alcuni degli interrogativi più rilevanti sono quelli che riguardano le seguenti tematiche: le differenze essenziali che separano, da una parte, le convenzioni per la gestione e prestazione di servizi propri e, dall'altra, la categoria degli accordi di cooperazione; quali siano gli elementi essenziali degli accordi di cooperazione e degli accordi; cosa indichi l'espressione "servizi propri"; quale sia la natura e la portata del controllo effettuato dalle *Cortes Generales*; in che misura incidano gli statuti autonomici nella definizione dei limiti e degli effetti della cooperazione orizzontale; etc.

Sebbene ognuno di questi interrogativi rivesta una gran importanza, che deriva dal fatto di riguardare aspetti specifici del contenuto dell'Art. 145.2 CE, è altresì certo che la questione preliminare che l'interprete di tale precetto è chiamato a risolvere è quella che riguarda le ragioni intrinseche della cooperazione.

ALBERTI ROVIRA³⁵ sottolinea che la volontà di cooperare nasce da circostanze omogenee o coincidenti che riguardano: la natura ideologica dei soggetti che elaborano e partecipano in tali

³⁴ Infatti, GONZALEZ GARCÍA, I., (*ibidem*) ricorda la tesi di RODRIGUEZ-ZAPATA PÉREZ, I., ("Artículo...", op. cit., p. 66) secondo la quale il divieto di fusioni tra Comunità Autonome porterebbe ad un'eccessiva cristallizzazione della mappa delle autonomie, cosa incompatibile con i piani originali del legislatore costituente.

³⁵ ALBERTI ROVIRA, E., "Los convenios entre Comunidades Autónomas", in *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración: seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993*, pp. 108-9.

pattuizioni; le caratteristiche comuni dei problemi da risolvere o degli interessi da perseguire; l'esistenza di un insieme sostanzialmente coincidente di competenze statutarie, etc.

Ne consegue che, in un contesto di uguaglianza e pari libertà -quella stessa libertà riconosciuta dall'Art. 145.2 CE-, la possibilità di intraprendere il cammino della cooperazione dipende, fondamentalmente, da quelle Comunità Autonome che esprimono chiaramente la volontà di legarsi reciprocamente attraverso convenzioni e/o accordi per fornire ed ottenere servizi, o realizzare altri tipi di iniziative congiunte.

Così, la stessa ragione che si trova alla base della nascita di una società civile -il libero incontro di individui, ciascuno dotato di un proprio livello di autonomia, che esprimono la volontà ed il desiderio di perseguire fini comuni, attraverso un mutuo sostegno- spiega la libertà di cooperare -e la necessità di farlo- che caratterizza le Comunità Autonome, alla luce della CE.

In questo senso, l'Art. 145.2 CE rappresenta, per certi aspetti, la celebrazione del principio stesso di autonomia e la rivendicazione di questo stesso valore di fronte allo Stato centrale e alla sua possibile interferenza nel contesto degli interessi autonomici o internautonomici.

In effetti, la "logica paternalista" che attribuisce, aprioristicamente, al potere centrale la persecuzione di qualsiasi interesse che vada al di là dell'ambito di competenza di un determinato territorio

autonomico, trova il suo punto di compensazione nella cooperazione orizzontale, cioè, nella facoltà delle Comunità Autonome di affrontare³⁶ insieme problemi comuni senza bisogno di un intervento esterno del governo centrale.

Come sottolinea SANCHEZ NAVARRO, A., il territorio su cui si estende una Comunità Autonoma indica, allo stesso tempo, lo spazio ed il limite su cui si estendono, a loro volta, le competenze di questa entità politica e territoriale³⁷. Da ciò deriva, come conseguenza logica, che solo in quell'ambito territoriale determinato saranno validi ed efficaci gli atti emanati dagli enti autonomi legittimati³⁸, ragion per cui non va dimenticato che esiste un "limite generale di territorialità inerente all'esercizio di ogni competenza o potere autonomo contenuto sia nella Costituzione che nei rispettivi Statuti di autonomia"³⁹.

Tuttavia, non si può negare che strumenti giuridici come gli accordi e le convenzioni di cooperazione rappresentano meccanismi capaci di rompere quel rigido schema che ruota intorno al principio di territorialità delle competenze come, del resto, la stessa Corte Costituzionale spagnola ha riconosciuto nella STC 132/1996, del 22 luglio, affermando che una violazione dell'ordine costituzionale e statutario di distribuzione delle competenze può certamente essere evitata attraverso la conclusione di appositi accordi o intese tra Comunità Autonome⁴⁰.

³⁶ Questo idea del "fronte comune" ritorna in ALBERTI ROVIRA, E., (*ibidem*) che la indica, come ulteriore conquista della cooperazione orizzontale, dato che renderebbe possibile l'unione di forze nelle relazioni che le Comunità Autonome cooperanti mantengono con il potere centrale. In questo senso, la cooperazione orizzontale produrrebbe i suoi effetti anche in ambiti propri della "cooperazione verticale", che si svilupperebbero in una modalità multilaterale piuttosto che esclusivamente bilaterale.

³⁷ SANCHEZ NAVARRO, A., "Art. 145...", op. cit. p. 77.

³⁸ CALAFELL FERRA, V. J., *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 79 e ss.

³⁹ STC 101/1995, del 22 giugno. Ugualmente, nella STC 42/1981, del 22 dicembre, la Corte Costituzionale ha ricordato che "l'interesse generale della nazione in quanto tale e gli interessi di natura sopracomunitaria rimangono nella sfera di attuazione degli organi generali dello Stato."

⁴⁰ La STC 31/2011, del 16 marzo, a seguito del ricorso presentato dal Governo Regionale dell'Estremadura, riconosce la competenza dello Stato sul bacino del Guadalquivir in linea

con le disposizioni dell'art. 149.1.22^a, secondo cui lo Stato ha competenza esclusiva sulla legislazione, pianificazione e concessione di risorse e usi idraulici quando le acque attraversano più di una Comunità Autonoma.

Tuttavia, al di là della mera logica giuridica, ciò che è evidente è che, forse, attraverso tecniche di cooperazione formalizzate tra il governo dell'Estremadura ed il governo andaluso, sarebbe stato possibile evitare la "devoluzione di fatto" allo Stato di una materia che, da un punto di vista puramente formale, gli è attribuita dalla Costituzione.

Così, vale la pena ricordare le parole di GARCÍA DE ENTERRIA, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983, pp. 67-68, per cui, sebbene sia vero che "un problema che, nella sua stessa realtà indivisibile, interessi a più Comunità Autonome non può essere risolto da una sola di esse senza interferire negli interessi delle altre", affermare come regola generale "la permanenza nelle mani dello Stato di tali facoltà [...] per tutti i casi di questo tipo non è ammissibile".

Queste considerazioni preliminari, tuttavia, non risolvono quei problemi essenziali che, come sottolineato, accompagnano la disciplina costituzionale dei rapporti di cooperazione tra Comunità Autonome. È dunque necessario delimitare il significato specifico della lettera dell'Art. 145.2 CE, cercando di chiarire, in primo luogo, il significato di quelle due espressioni - "convenzione per la gestione e prestazione di servizi" e "accordo per la gestione e la fornitura dei propri servizi" - che riassumono il vero nucleo della cooperazione orizzontale.

5. CONVENZIONI PER LA GESTIONE E LA FORNITURA DI SERVIZI PROPRI ED ACCORDI DI COOPERAZIONE: NATURA E DIFFERENZE

Uno degli aspetti dell'Art. 145.2 CE che solleva dubbi maggiori è quello che riguarda le differenze esistenti tra i due strumenti descritti da questa norma, in altre parole: quali sono quelle caratteristiche che ci permettono di distinguere, da una parte, le "convenzioni" dagli "accordi"?

Per pura logica, dobbiamo ammettere che il legislatore costituente non avrebbe mai impiegato due nomi diversi per designare un identico strumento giuridico. Ma al di là di questa constatazione ovvia, è lo stesso tenore letterale della norma a mettere immediatamente in risalto una serie di differenze sostanziali tra tali patti.

Le differenze che, *prima facie*, appaiono evidenti dopo una lettura sommaria del precetto sono quelle che riguardano aspetti formali della regolazione costituzionale di questi strumenti pattizi: mentre gli accordi di cooperazione devono essere autorizzati dalle *Cortes Generales*; le convenzioni devono essere comunicate al Parlamento nazionale, fermo restando che compete agli statuti autonomici specificare tanto la natura come gli effetti di tale notificazione.

Ma è in realtà una differenza ulteriore, di indole oggettiva, quella che, più di altre, può servire a risolvere il problema della separazione concettuale tra convenzioni ed accordi: ci riferiamo al loro contenuto specifico. Ebbene, alla luce dell'Art. 145.2 CE appare chiaro che le convenzioni possono riguardare esclusivamente la gestione e la prestazione di servizi propri, mentre gli accordi di cooperazione si caratterizzano per un contenuto generico e residuale.

Stante quanto descritto, non si può negare che la soluzione del dilemma che riguarda la differenziazione tra convenzioni ed accordi si riduce, essenzialmente, alla necessità di chiarire la portata dell'espressione "gestione e prestazione di servizi propri". Una conclusione, quest'ultima, alla quale sembra essere giunta la dottrina che ha proposto quattro diverse soluzioni interpretative utili a ricostruire dogmaticamente la portata degli accordi di cooperazione e delle convenzioni.

Da un lato, autori come CANO BUENO e RIVERO YRSÉN¹¹ hanno concentrato la loro attenzione sull'aggettivo "propri" che accompagna la formula "gestione e prestazione di servizi", affermando che l'ambito oggettivo delle convenzioni non può eccedere quelle materie che formano parte del patrimonio di competenze esclusive che appartiene alle Comunità Autonome che decidano aderire al patto.

TAJADURA TEJADA¹², invece, ritiene essenziale fare riferimento alle norme statutarie che regolano la cooperazione orizzontale per delimitare il significato e la rilevanza delle convenzioni o degli accordi. Si tratta di una prospettiva che chiama l'interprete ad abbandonare un generico punto di vista astratto, per guardare al diritto positivo sulla base di una mera constatazione: "sono dunque gli Statuti che devono stabilire la distinzione tra le une e gli altri [convenzioni e accordi]". Del resto, come a sua volta sostiene SANTOLAYA MACHETTI, la contrapposizione tra strumenti cooperativi non sarebbe "imposta dalla Costituzione stessa, [...dato che...] la Costituzione si limita ad offrire la

¹¹ RIVERO YRSÉN, J. L., "Tipología de convenios interregionales", in PÉREZ MORENO e altri (dir.), *Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos. Organización. Convenios*, Sevilla, 1980, p. 212; CANO BUENO, J., "Nota sobre el convenio de cooperación cultural

entre la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid", in *Revista de las Cortes Generales*, n° 5, 1985, pp. 217 e ss., *apud* ALBERTI ROVIRA, E., "Los convenios...", op. cit., p. 119.

¹² TAJADURA TEJADA, J., "El Artículo...", op. cit., pp. 127-129.

possibilità agli stessi Statuti delle Comunità autonome di distinguere tra convenzioni ed accordi”⁴³.

Da questo punto di vista, TAJADURA TEJADA, soffermandosi sull’espressione “gestione e prestazione dei propri servizi”, sceglie di non formulare un’interpretazione univoca e definitiva di queste parole, ma di guardare, caso per caso, agli statuti delle Comunità Autonome per considerare le diverse letture che questi hanno dato -in concreto- a tale espressione.

Adottando questo stesso prisma interpretativo, è possibile affermare che gli statuti considerano l’espressione “propri” in almeno quattro modi diversi: due di essi risultano essere i più comunemente impiegati; una terza interpretazione è quella che può essere riscontrata negli statuti dei Paesi Baschi e della Navarra; la quarta ed ultima si riferisce invece al caso catalano, che si colloca al di fuori degli schemi interpretativi precedenti.

Avanzando in quest’analisi, è possibile constatare che l’aggettivo “propri”, adottato dall’Art. 145.2 CE, viene riconnesso alla nozione di “competenza esclusiva” negli statuti autonomici della Galizia (Art. 35.1), delle Asturie (Art. 21), della Comunità Valenziana (Art. 59.1)⁴⁴, della Castiglia-La Mancia (Art. 40), delle Canarie (Art. 38), dell’Estremadura (Art. 38). In tal modo, secondo le clausole presenti in tali testi, qualsiasi convenzione firmata con altri Comunità Autonome devono concernere unicamente materie di competenza esclusiva delle entità che aderiscano al patto.

Tuttavia, per gli statuti della Cantabria (Art. 30), de La Rioja (Art. 15), della Región de Murcia (Art. 19), delle Isole Baleari (Art. 118.1), della Comunità di Madrid (Art. 14), della Castiglia e León (Art. 60.2), dell’Aragona (Art. 91.2) e dell’Andalusia (Art.

226.1) la regolamentazione sarebbe sostanzialmente diversa. In effetti, queste Comunità Autonome ammettono la possibilità di stipulare convenzioni che riguardano, più genericamente, “la gestione e la prestazione di servizi di loro competenza”. Una tale formulazione suggerirebbe, dunque, una lettura più ampia dell’aggettivo “proprie”, che sarebbe riferito al patrimonio complessivo di competenze (esclusive, condivise o concorrenti) delle Comunità Autonome coinvolte nel patto.

Un terzo caso, relativamente peculiare, è quello che riguarda gli statuti dei Paesi Baschi e della Navarra e che adotta, in parte, entrambe le caratteristiche delle prime due categorie finora descritte. In effetti, tali Comunità Autonome hanno introdotto un regime di cooperazione orizzontale differenziato, a seconda dei soggetti che prendano parte nei loro patti. Così, in termini generali, entrambe queste Comunità Autonome adottano il primo modello descritto, secondo quanto stabilisce l’Art. 22.1 dello Statuto Basco⁴⁵ e l’Art. 70.1 dello Statuto della Navarra⁴⁶. Tuttavia, questo regime cambia qualora le controparti dell’intesa siano per la Navarra, il Paese Basco o un’altra Comunità Autonoma confinante (Art. 70.2 dello Statuto della Navarra) e per il Paese Basco un altro territorio storico forale -cioè la Navarra- (Art. 22 dello Statuto Basco). In questi casi, il contenuto oggettivo della convenzione potrà riguardare questioni relative alla “gestione e prestazione dei servizi propri corrispondenti alla materia di sua competenza”.

Infine, un modello a parte è quello descritto nell’attuale Statuto catalano. Tale testo non adotta alcuna espressione utile alla delimitazione materiale e concettuale delle convenzioni o degli accordi di cooperazione (Art. 178.2)⁴⁷, ma rimanda alle *Cortes Generales* la possibilità di riclassificare in accordi di

⁴³ SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización...*, op. cit., p. 393.

⁴⁴ Che, in seguito alla riforma del suo Statuto di Autonomia (*Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*), stabilisce chiaramente (Art. 59.1) che “La Generalitat, attraverso il Consell, può stipulare convenzioni di collaborazione per la gestione e la fornitura di servizi corrispondenti a materie di sua esclusiva competenza, sia con lo Stato che con altre Comunità Autonome. Tali accordi devono essere approvati dalle Cortes Valencianes e comunicati alle Cortes Generales, ed entrano in vigore trenta giorni dopo la loro pubblicazione.”

⁴⁵ Secondo l’Art. 22.1 dello Statuto Vasco “La Comunità Autonoma può stipulare accordi con altre Comunità Autonome per la gestione e la fornitura di servizi di loro esclusiva competenza.”

⁴⁶ Secondo l’Art. 70.1 della *Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de 10 de agosto de 1982*, “Navarra potrà stipulare convenzioni con le Comunità Autonome per la gestione e la prestazione dei propri servizi corrispondenti a materie di sua esclusiva competenza.”

⁴⁷ Infatti, questa norma stabilisce semplicemente che “le convenzioni e le intese con le altre Comunità Autonome possono stipulare, tra l’altro, la creazione di organismi comuni e l’istituzione di progetti, piani e programmi comuni”.

cooperazione quelle convenzioni che la Catalogna abbia firmato con altre Comunità Autonome (Art. 178.4), quando e se il Parlamento nazionale lo ritenga opportuno.

SANTOLAYA MACHETTI, centrando la propria attenzione sulle diverse competenze che una Comunità Autonoma può assumere attraverso il proprio Statuto o per delega dello Stato, conclude affermando che è quest'aspetto decisivo che può servire per delimitare la portata effettiva degli strumenti costituzionali di cooperazione orizzontale. Così, questo autore afferma che "la distinzione fondamentale tra convenzioni e accordi è che le prime si riferiscono a competenze che appartengono alle Comunità Autonome, siano esse esclusive, condivise o anche trasferite per mezzo dell'articolo 150.2; ed al contrario, l'ambito degli accordi è costituzionalmente riservato a quelle competenze che, pur appartenendo allo Stato, sono state delegate alle Comunità Autonome che sono parte dell'accordo, in virtù di una specifica legge di delega ex articolo 150.2"⁴⁸.

Tuttavia, ALBERTI ROVIRA, sceglie di non soffermarsi sul significato dell'aggettivo "proprio", ma di considerare integralmente l'espressione "gestione e prestazione di servizi" contenuta nell'Art. 145.2 CE, dato che ritiene necessario "impiegare un criterio di natura materiale, perché questo è ciò che la Costituzione prevede"⁴⁹. In effetti, per questo autore, concentrarsi sulle diverse tipologie di competenze (esclusive, condivise, concorrenti) anziché sull'oggetto alla base di un patto tra Comunità Autonome, non è di aiuto per l'interprete che voglia comprendere le differenze realmente esistenti tra convenzioni ed accordi: si deve considerare come un dato di fatto che qualsiasi

Comunità Autonoma che intenda firmare un patto con un'altra, lo farà nel rispetto di un patrimonio di competenze che già le appartiene.

Dunque, il criterio materiale è, per ALBERTI ROVIRA, l'elemento da considerare per separare tra loro i due strumenti di cooperazione orizzontale previsti dall'Art. 145.2 CE. In tal modo, lo studioso afferma che le convenzioni vengono in considerazione per la natura esecutiva/amministrativa del loro contenuto⁵⁰, ragion per cui, ogni altra materia di competenza autonoma potrà costituire oggetto di accordi di cooperazione che, concretamente, riguarderanno azioni legislative o iniziative ed atti di carattere politico.

Un rapido esame di queste posizioni dottrinali ci conduce ad alcune riflessioni.

La tesi di CANO BUENO e RIVERO YRSEN è probabilmente eccessivamente riduttiva, poiché tale conclusione sarebbe fortemente limitativa del principio costituzionale di autonomia. In effetti, alla luce di tale principio, risulta difficile credere che tutte le materie oggetto di un accordo debbano necessariamente formar parte del nucleo di competenze esclusive delle Comunità Autonome coinvolte nell'accordo. Lo stesso TAJADURA TEJADA lo ha sottolineato efficacemente, ponendo in evidenza i due casi relativi ai Paesi Baschi ed alla Navarra.

D'altra parte, sembra eccessivo -oltre che contrario alla formula dell'Art. 145.2 CE- considerare che la distinzione tra accordi e convenzioni si giochi fondamentalmente sul terreno statutario, a causa del fugace riferimento che la norma realizza agli atti normativi di livello primario delle Comunità Autonome⁵¹.

⁴⁸ SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización...*, op. cit., pp. 408-409.

⁴⁹ ALBERTI ROVIRA, E., "Los convenios...", op. cit., p. 120. Ugualmente, e citati da questo stesso autore, MENENDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, pp. 98 e ss., MONREAL FERRER, A., "Convenis i acords de cooperació", in AAVV, *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Vol. II, Barcelona, dicembre 1988, p. 797, RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, pp. 72 e ss.

In realtà, circa la sola espressione "gestione e prestazione di servizi" anche TAJADURA TEJADA, J., ("El Artículo...", op. cit., pp. 126-7) si è soffermato per ricordare come le

convenzioni possono avere ad oggetto solo ed esclusivamente "l'esercizio di determinate competenze, però non anche la loro titolarità" a causa del principio di indisponibilità delle stesse.

⁵⁰ ALBERTI ROVIRA (*apud* Consejo Consultivo Castilla-La Mancha, *Dictamen n° 90/2000, de 20 de noviembre*) afferma che "una convenzione di collaborazione sarebbe quella che versa su un'azione esecutiva, organizzando di comun accordo la realizzazione di una determinata attività amministrativa."

⁵¹ Vale la pena ricordare le parole di ALBERTI ROVIRA, E. ("Los convenios...", op. cit., p. 117), secondo il quale "questo riferimento, tecnicamente errato a mio avviso, nella misura in cui attribuisce a norme particolari, come gli Statuti di autonomia, la determinazione degli effetti che deve avere un atto di controllo statale, di carattere generale, provoca una

Peraltro, bisogna considerare che, se si adottasse questa lettura, gli accordi di cooperazione cesserebbero di essere inclusi negli statuti autonomici, essendo tale tipologia di strumenti di cooperazione orizzontale l'unica che, per manifesta volontà dell'Art. 145.2 CE, si trova condizionata alla previa autorizzazione delle *Cortes Generales*.

Se la differenza tra convenzioni ed accordi si giocasse tutta ed esclusivamente su questo terreno, sarebbe logico pensare che i primi cesserebbero di esistere nella disciplina statutaria o ne formerebbero parte, solo in termini puramente formali, per il mero fatto di costituire una modalità di patto, indubbiamente, più complessa e lenta rispetto alle convenzioni. In tal senso, gli statuti autonomici avrebbero argomenti solidi per riversare nell'ambito delle convenzioni tutte quelle materie suscettibili di formare oggetto di cooperazione interautonomica, al di là delle differenze lessicali o semantiche che, formalmente, l'Art. 145 CE continuerebbe a descrivere³².

La tesi di SANTOLAYA MACHETTI è certamente suggestiva ma, a parer nostro, presta il fianco ad alcune critiche. In primo luogo, questa ricostruzione dogmatica limita l'uso degli accordi di cooperazione a casi davvero specifici e persino remoti (patti tra Comunità Autonome che riguardino materie derivanti da una competenza delegata) fino a rendere tale categoria pattizia una mera ipotesi dottrinale, inoperante nella realtà concreta. In secondo e ultimo luogo, questa ricostruzione interpretativa "forzerebbe eccessivamente" la formulazione letterale dell'ultima parte dell'Art. 145.2 CE.

Altrettanto interessante è la tesi di ALBERTI ROVIRA, che si distingue rispetto alle altre per il

fatto di fotografare la realtà concreta ed interpretarla alla luce del testo costituzionale, senza distorcerla.

In effetti, questo autore riconosce il relativo successo delle convenzioni rispetto agli accordi di cooperazione³³, giustificando questa circostanza sulla base della diversità dei loro contenuti e sulla diversa trascendenza giuridica delle une e degli altri. Così, mentre gli impegni assunti tramite la adesione ad una convenzione costituirebbero, secondo questo autore, dei veri e propri obblighi giuridici, il cui adempimento potrebbe essere preteso e rivendicato in sede giudiziaria; gli accordi di cooperazione non sarebbero altro che semplici "gentlemen's agreements" ("accordi tra galantuomini") poiché costituirebbero semplici promesse di carattere politico, riguardanti la promozione di azioni legislative o iniziative programmatiche.

Tuttavia, a parer nostro, una tale ricostruzione lascerebbe inavase alcune domande elementari. Innanzitutto, questa teoria sembra invertire l'ordine logico che il testo costituzionale propone. Secondo quest'ultimo, le convenzioni possono avere ad oggetto materie delimitate ("la gestione e la prestazione di servizi propri"), mentre il contenuto degli accordi ha carattere residuale. Sicché, seguendo la tesi di ALBERTI ROVIRA, l'espressione "gli altri casi", contenuta nell'Art. 145.2 CE, sembrerebbe riguardare esclusivamente accordi di natura politica; mentre le convenzioni comprenderebbero tutto ciò che abbia carattere esecutivo/amministrativo e che possa rientrare nelle competenze della Comunità autonoma. Una soluzione interpretativa velatamente paradossale.

D'altra parte, sarebbe legittimo domandarsi perché la CE richieda un controllo così intenso da parte delle *Cortes Generales* su dei patti che, come nel caso degli accordi di cooperazione, non

diversità del regime di comunicazione, che a sua volta comporta un diverso intervento delle *Cortes* in questa materia".

³² Naturalmente, se si ammettesse la possibilità per le *Cortes Generales* di riqualificare "una convenzione in un accordo di cooperazione", questa teoria potrebbe di nuovo essere considerata come effettivamente valida. Tuttavia, lo stesso TAJADURA TEJADA ("Artículo...", op. cit., p. 132) afferma che tale ipotesi è erronea. In tal senso, l'autore coincide -come del resto accade anche per noi- con gli argomenti di SANTOLAYA MACHETTI che critica il testo dell'Art. 137.2 del Regolamento del Senato (per cui "entro cinque giorni dalla pubblicazione del testo della convenzione e della comunicazione corrispondente, un gruppo parlamentare o

venticinque senatori possono presentare proposte affinché la Camera stessa ed, eventualmente, il Congresso dei Deputati, possano decidere se l'accordo necessita o no dell'autorizzazione delle *Cortes Generales*") poiché "è la stessa Costituzione che autorizza ciascuna delle Comunità Autonome -attraverso i loro statuti- a regolare, come considerino opportuno, il requisito della comunicazione". SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización...*, op. cit., pp. 398 e ss., in particolare p. 418.

³³ Vale la pena indicare che, dal 1979 ad oggi, sono state sottoposte a tramite ed approvate, presso le *Cortes Generales*, ben 93 convenzioni tra Comunità Autonome, mentre gli accordi di cooperazione non arrivano alla decina.

sarebbero altro che semplici enunciazioni programmatiche o una mera manifestazione di volontà politica, di per sé, privi di una qualsiasi trascendenza giuridica.

Se, dunque, gli accordi di cooperazione fossero semplici patti relativi ad iniziative politiche o legislative, sarebbe legittimo, da un punto di vista costituzionale, ammettere che il Parlamento nazionale debba svolgere delle funzioni di controllo sulle manifestazioni di volontà politica di organismi autonomi, eletti democraticamente e dunque ampiamente legittimati?

La risposta a questo dilemma è ovvia. Del resto, o gli accordi di cooperazione, come descritti dalla CE e interpretati da ALBERTI ROVIRA, non hanno alcun senso di esistere, o ciò che non ha senso è il controllo previsto dall'Art. 145.2 CE così come descritto nei regolamenti del Congresso dei Deputati e, soprattutto, del Senato.

Ciononostante, la ricostruzione che realizza ALBERTI ROVIRA ha un merito indiscutibile: quello di spiegare le ragioni del fallimento di fatto degli accordi di cooperazione, strumenti di natura costituzionale a cui raramente le Comunità Autonome hanno guardato con attenzione e interesse.

6. CONCLUSIONI

Uno dei propositi principali di questo lavoro è stato quello di evidenziare la rilevanza del principio di cooperazione nel quadro degli Stati composti. Con questo fine, ci siamo soffermati sullo studio del caso spagnolo, analizzando due strumenti peculiari che la CE mette a disposizione delle Comunità Autonome per cooperare nella persecuzione di interessi congiunti e obiettivi comuni: le convenzioni (*"convenios"*) e gli accordi di cooperazione (*"acuerdos de cooperación"*).

L'analisi fin a qui condotta ha rivelato una serie di contraddizioni che caratterizzano non soltanto la materia relativa alla cooperazione orizzontale in Spagna ma, più in generale, alcuni delle idiosincrasie del sistema di distribuzione territoriale del potere, in atto in quel paese.

Uno di questi aspetti contraddittori legati all'Art. 145.2 CE è senza dubbio rappresentato dall'ambiguità generata dalla formula letterale

impiegata in tale precetto e dalla difficoltà interpretative che lo stesso solleva, impiegando numerosi concetti giuridici con significati diversi.

Nel corso di questo studio, dunque, è stato possibile dimostrare come ben pochi dei termini utilizzati nel secondo comma dell'Art. 145 CE abbiano un significato univoco e certo. Parole come "accordo", "convenzione", "comunicazione", "autorizzazione", "effetti", "carattere", "gestione", "prestazione", o espressioni come "servizi propri" costituiscono il centro focale di lunghissime riflessioni dottrinali e tentativi di ricostruzione semantica ed ermeneutica, che hanno occupato - come abbiamo cercato di dimostrare - l'attenzione di un vasto numero di illustri studiosi.

L'oggettiva impossibilità di ricostruire, in termini assoluti e definitivi, la corretta portata dell'Art. 145.2 CE, non è che un aspetto che converge con altri fattori che contribuiscono a rendere meno chiari i contorni della cooperazione orizzontale in Spagna.

Tra questi, non è possibile dimenticare il ruolo che hanno giocato gli statuti autonomici chiamati a raccogliere e dare concreta applicazione agli strumenti descritti dalla norma in questione. Le Comunità Autonome, attraverso questi atti normativi fondamentali, non hanno saputo, potuto o -forse, semplicemente- voluto approfittare dell'ambiguità che caratterizza l'Art. 145.2 CE per ampliare gli orizzonti della cooperazione e limitare, di fatto, il peso dell'intervento delle *Cortes Generales* nelle fasi di elaborazione, approvazione o esecuzione di tali patti interautonomici.

Non è semplice ricostruire le cause politiche alla base di quest'atteggiamento, ma è forse possibile avanzare alcune ipotesi.

A nostro parere, la causa principale dei fattori che hanno contribuito a distorcere e frustrare il fenomeno della cooperazione orizzontale in Spagna è da ricercare, probabilmente, nel passato della storia politica di quel paese ed in particolare, a quella fase nevralgica che si rimonta a 40 anni fa ed alla nascita della Costituzione attualmente vigente.

Così, in un contesto storico e sociale convulso come fu quello della transizione democratica, in cui i timori di una possibile disintegrazione dell'unità territoriale si accompagnarono alle legittime

rivendicazioni di maggiori quote di libertà ed autonomia espresse dalle “regioni e nazionalità”, ragioni di mera prudenza politica suggerirono l’opportunità di non definire *ab initio* ed in termini univoci la formula esatta che avrebbe finito per caratterizzare, nel tempo e per volontà dei titolari del diritto all’autonomia, lo Stato spagnolo.

Questo “principio di incertezza” ha accompagnato molti aspetti legati al problema della distribuzione territoriale del potere in Spagna, producendo importanti conseguenze anche nel campo della cooperazione orizzontale e sul modo stesso di interpretare e comprendere questo fenomeno dalla prospettiva del potere centrale.

Così si spiegherebbe la struttura stessa dell’Art. 145 CE; il suo divieto di federazione tra Comunità Autonome; il controllo prescritto per le convenzioni e, soprattutto, per gli accordi di cooperazione; le ragioni che richiedono l’intervento del Parlamento nazionale; e, in un senso più ampio, quell’aurea di diffidenza che caratterizza la norma in sé stessa, ed il velato sospetto con cui il potere centrale non ha smesso di considerare la cooperazione orizzontale in questi ultimi quattro decenni.

Vale la pena chiedersi se, oggi, abbia senso mantenere e perpetuare un modello basato su questo stesso senso di diffidenza e sul timore che gli effetti e le conseguenze della cooperazione interautonomica possano giocare sul piano dell’unità nazionale. A tal proposito, il momento di massima tensione politica riguardante l’integrità territoriale della nazione spagnola, si è registrato - come è noto- nel 2017 in Catalogna, con il tentativo frustrato di celebrazione di un referendum indipendentista. Ebbene, tale episodio -vale la pena ricordarlo- nulla ha avuto a che vedere con la questione relativa alla cooperazione orizzontale, ma sì con la frustrazione di una parte della popolazione catalana che -a proprio modo di vedere- considera ingiustamente limitati i propri spazi di libertà e autonomia.

Ad ogni modo, questi 40 anni di democrazia in Spagna hanno dimostrato che l’ambito dei rapporti di collaborazione tra le Comunità Autonome continua ad essere più vivace di quanto non sembri, e certamente molto di più che in passato.

Di fatto, come abbiamo già indicato, tra il 1978 ed il 2022, sono stati firmati più di un centinaio di patti interautonomici, sebbene la ampia maggioranza degli stessi risponda al modello delle convenzioni.

Concludendo, non dobbiamo cadere nell’errore di pensare che il fenomeno della cooperazione orizzontale, nel modello spagnolo, si riduca esclusivamente a quei due strumenti -per certi versi, enigmatici- che l’Art. 145.2 CE descrive e che hanno occupato un largo spazio di questo lavoro. Per spiegare quest’aspetto è sufficiente guardare a questi ultimi due anni. La necessità di offrire una risposta coordinata al problema della pandemia che ha duramente colpito la Spagna, ha restituito gran protagonismo ad un foro di discussione politica che, prima del 2020, solo di rado aveva attirato l’attenzione pubblica e mediatica: la Conferenza dei Presidenti (“*Conferencia de Presidentes*”), un altro strumento importante che costituisce un’espressione autentica del principio costituzionale di cooperazione interautonomica, al di là di ciò che l’Art. 145.2 CE prescrive.

A nostro parere, il funzionamento di questa Conferenza, le iniziative adottate in seno alla stessa e la volontà di agire in maniera coordinata per affrontare una sfida difficile e comune, come quella della pandemia, costituiscono, insieme al gran numero di convenzioni approvate nell’ambito dell’Art. 145.2 CE, la prova inconfutabile di una realtà e cioè, che la cooperazione orizzontale è viva e presente in Spagna, ancorché necessiti di una riforma costituzionale che serva ad attualizzare, chiarire e potenziare il funzionamento di quegli strumenti attraverso cui essa si realizza. Solo così, sarà possibile guardare ad un futuro in cui questa espressione del regionalismo cessi di suscitare diffidenze e timori, per passare ad essere ciò che è auspicabile che sia: un mezzo irrinunciabile e necessario attraverso cui raggiungere lo sviluppo armonioso ed ambito delle nostre realtà territoriali.