

LA CRISI FINANZIARIA E LO STATO AUTONOMICO SPAGNOLO

Sommario: 1. Il *Fiscal Compact* e la crisi finanziaria dei Paesi europei del Mediterraneo. 2. La Spagna e il pareggio di bilancio: la revisione dell'art. 135 della Costituzione. 3. L'indebitamento delle *Comunidades Autónomas*. 4. La *Cataluña* e le rivendicazioni indipendentiste. Brevi osservazioni conclusive.

1. Il *Fiscal Compact* e la crisi finanziaria dei Paesi europei del Mediterraneo

La recente assegnazione del premio Nobel per la pace all'Unione europea evidenzia ancora una volta il valore della scelta compiuta dai 'Padri fondatori', cioè di dare vita, come è noto, ad un processo di integrazione tra i diversi Paesi europei teso a garantire la pace e la prosperità nel vecchio continente, soprattutto tra i due Stati, Francia e Germania, che nel corso dei secoli si sono contrapposti in molti eventi bellici¹. L'obiettivo era – e rimane – di natura prevalentemente politica per abbattere le divisioni e incomprensioni tra gli Stati e creare uno spazio comune di libertà, propedeutico ad una futura e auspicabile creazione degli Stati Uniti d'Europa.

Nel processo politico di integrazione, graduale e si spera irreversibile, il profilo economico non poteva non avere un ruolo determinante; ciò nonostante, sembra avere assunto, oramai da tempo, una valenza pervasiva e dominante rispetto ad altri valori, come quelli culturali, sociali e di tutela dei diritti fondamentali che tutti insieme contribuiscono alla 'costruzione' del *δημος* europeo, quale condizione imprescindibile dell'unità politica². L'Unione europea si è indirizzata in modo palese a favore di un'economia libera di mercato che, però, in taluni casi si concilia problematicamente con le scelte costituzionali dei singoli Stati membri, favorevoli, nella maggior parte dei casi, ad un'economia mista caratterizzata dalla forte sensibilità sociale³.

Nell'ambito del sistema economico di libero mercato e del regime monetario unico della UE, il tema di una sana gestione dei bilanci da parte di ciascuno Stato aderente alla zona Euro è divenuto sempre più stringente, accentuandosi ulteriormente con la crisi economica globale che – da quando ha attecchito anche in Europa – ha reso critiche soprattutto le condizioni dei Paesi fortemente indebitati. In realtà, il principio del pareggio nei bilanci statali era stato già sancito nel Trattato di Maastricht (1992), per poi rafforzarsi nel Patto di Stabilità e Crescita (1997) e nel più recente Patto Euro plus (marzo 2011)⁴, pervenendo però al suo definitivo e completo riconoscimento nell'ultimo Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (marzo 2012), cd. *Fiscal compact*, con cui gli Stati aderenti si sono formalmente impegnati, tra le altre cose, ad inserire nelle Carte costituzionali proprio tale principio⁵.

¹ Il premio Nobel per la pace è stato conferito all'Unione europea il giorno 12 ottobre 2012, <http://ec.europa.eu/news>

² Cfr. G. AZZARITI, *Intervento*, in AA.VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999, 14 s.

³ Si condivide la tesi proposta da I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in questa *Rivista*, n. 1, 2012, 1.

⁴ Già in tale Patto gli Stati aderenti alla moneta unica, unitamente ad "altri Stati membri dell'UE (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania) hanno assunto l'obbligo ulteriore di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del Patto di stabilità e Crescita". V. ancora I. CIOLLI, *ult. op. cit.*, 1 ss., che ricostruisce la politica europea in tema di bilancio (in particolare p. 5 s.).

⁵ È stato, altresì, stabilito l'obbligo per tutti i Paesi di non superare un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL, con la possibilità unicamente per gli Stati che godono di un rapporto tra il debito pubblico e il PIL inferiore al 60% di raggiungere un disavanzo strutturale dell'1,0% del PIL (art. 3); infine, è imposto alle parti contraenti con deficit significativi di bilancio l'obbligo di ridurre il debito pubblico al

Questa ulteriore sanzione formale a livello di Trattato, che impegna gli Stati ad attribuire un rango costituzionale all'obbligo del pareggio di bilancio, si giustifica con la crisi economico-finanziaria che nel frattempo ha colpito l'Europa, in particolare quei Paesi con un debole sistema economico e con un significativo debito pubblico. Il primo Paese dell'Eurogruppo ad avvertire i segnali della crisi è stata la Grecia verso la fine del 2009, anche se le sue difficoltà a livello di mercati finanziari sono esplose definitivamente nel 2010, a cui poi ha fatto seguito, in una sorta di effetto domino, la crisi dell'Irlanda e del Portogallo, ma soprattutto della Spagna e dell'Italia, in ragione del valore delle loro economie. I titoli di Stato di questi Paesi sono monitorati con grande attenzione dai mercati finanziari per il timore di una loro insolvenza, non a caso dal 2011 a tutt'oggi si assiste periodicamente nei mercati a sedute di contrattazione particolarmente tese, nel momento in cui i rischi economici per queste Nazioni diventano incombenti.

Tutto ciò ha prodotto conseguenze sul piano politico interno; in particolare, la Grecia – certamente tra gli Stati quello più in difficoltà – nel solo 2012 ha avuto bisogno di ben due diverse elezioni politiche ai fini della costituzione di un governo capace di affrontare la situazione drammatica del Paese, così come nel novembre 2011 anche la Spagna è dovuta ricorrere ad elezioni politiche anticipate, il cui esito però, in questo caso, è stato chiaro nell'attribuzione della maggioranza assoluta al *Partido Popular* all'interno del Congresso dei Deputati. Allo stesso modo in Italia, ancora nel mese di novembre 2011, il Governo Berlusconi si è dimesso in conseguenza delle forti fibrillazioni dei titoli di stato italiani sui mercati finanziari e gli ha fatto seguito un nuovo Governo costituito da personalità estranee al mondo politico, ma con le competenze necessarie ad affrontare una situazione economica particolarmente difficile⁶.

A fronte di questo blocco di Paesi dell'Europa del Mediterraneo in estreme difficoltà corrispondono altri Stati della zona Euro che, al contrario, sono più virtuosi nella disciplina di bilancio. Il riferimento è soprattutto agli Stati del nord Europa, in particolare alla Germania che già nel 2009 ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nel *Grundgesetz*, vincolando soprattutto i *Länder* nell'ottica di riforma del federalismo tedesco⁷. Il principio del pareggio di bilancio è oggi parte integrante dell'ordinamento costituzionale tedesco, ancor prima della stipula del *Fiscal Compact*, su cui peraltro di recente si è espressa la sentenza del Tribunale Costituzionale Federale di quel Paese che ha ritenuto conformi alla Legge Fondamentale la ratifica dello stesso *Fiscal Compact* e del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità, seppure nel rispetto di talune condizioni⁸. La Germania è divenuta, quindi, un punto di riferimento per tutti gli altri Paesi che hanno aderito alla moneta unica, in particolare per lo Stato autonomo spagnolo oggetto del nostro specifico interesse⁹.

2. La Spagna e il pareggio di bilancio: la revisione dell'art. 135 della Costituzione

La Spagna, come anche l'Italia, nell'estate del 2011 ha subito per i propri titoli di Stato una forte tensione sui mercati finanziari, in ragione di una situazione economica interna grave per l'eccessivo deficit di bilancio e per lo scoppio della cd. 'bolla immobiliare'. Sono state assunte, perciò, a livello europeo iniziative informali, estranee ai circuiti istituzionali dell'UE come il vertice bilaterale franco-tedesco del 16 agosto, che hanno sollecitato i Paesi dell'Eurozona ad adottare misure incisive per rassicurare i mercati finanziari, tra cui l'introduzione nelle Carte fondamentali del principio della stabilità di bilancio, formalizzato alcuni mesi dopo nel *Fiscal Compact*. Per questo il governo Zapatero ha annunciato immediatamente la revisione

60% del PIL al ritmo medio di un ventesimo all'anno (art. 4). Su questi punti cfr. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in questa *Rivista*, n. 2, 2012, 3 ss.

⁶ Per una completa ricostruzione cronologica degli eventi che, sino al momento, hanno interessato i Paesi della zona Euro, v. J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, paper di prossima pubblicazione in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 5 ss.

⁷ R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in questa *Rivista*, n. 3, 2011, 2, evidenzia come le modifiche costituzionali del 2009 siano da considerare "una tappa ulteriore del processo di riforma del federalismo tedesco, avviato con la precedente... riforma costituzionale del 2006".

⁸ In tale decisione del 12 settembre 2012 si richiamano due specifiche condizioni, cioè che "venga assicurato il rispetto del limite di responsabilità economica per ciascun membro del nuovo cd. Fondo Salva-Stati" e che "le disposizioni del Trattato istitutivo del MES [Meccanismo Europeo di Stabilità]... non impediscano un'esauriva informazione del Bundestag e del Bundesrat". Cfr. A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in www.federalismi.it, n. 18, 2012, 4 ss.

⁹ Sulla riforma costituzionale tedesca in materia di debito pubblico quale esempio per gli altri Paesi europei, v. sempre R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, cit., 1.

costituzionale che in appena un mese ha trovato il suo epilogo nella pubblicazione sul *Boletín Oficial del Estado* (BOE) del 27 settembre¹⁰.

Le pressioni esercitate ai fini della riforma costituzionale potrebbero configurarsi, secondo parte della dottrina spagnola, come esercizio esterno di potere costituente, seppure – sembrerebbe di poter dire – anomalo, in quanto attribuito a soggetti diversi dal popolo sovrano, oltre che dai suoi organi rappresentativi, e per di più estranei a quell'ordinamento costituzionale¹¹. Del resto, anche l'obiettivo finale della revisione aveva una proiezione esterna, poiché doveva innanzitutto calmierare i mercati internazionali sul debito pubblico della Spagna.

È chiaro sin dall'inizio che il modello di riferimento sarebbe stata la riforma costituzionale tedesca, proprio per il ruolo virtuoso che la Germania ha assunto in Europa sul tema dei bilanci statali. Sulla base dei contenuti della riforma del *Grundgesetz* i due maggiori partiti spagnoli hanno trovato subito l'intesa, tanto da avanzare in sede parlamentare un'iniziativa congiunta senza però ricercare il consenso delle altre forze parlamentari, nemmeno di quelle nazionaliste. La dottrina è stata molto critica, poiché si è intaccato il principio dell'ampio consenso che è alla base di quella Costituzione – come delle Carte fondamentali in genere – mentre un accordo con i partiti nazionalisti, ad esempio, sarebbe stato importante per rendere in qualche modo partecipi i territori della seconda revisione costituzionale che ha interessato la Spagna, dal momento dell'entrata in vigore nel 1978 della sua Legge fondamentale¹². Tuttavia, pur nella piena condivisione di tale rilievo critico, sembra positivo l'accordo comunque raggiunto tra il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e il *Partido Popular* (PP), poiché negli ultimi anni il livello di conflittualità reciproca si era esasperato al punto da indurre il PP a non accordare il proprio voto favorevole nel 2006 alla Legge organica di revisione dello Statuto di autonomia della *Cataluña*, dando vita per la prima volta ad un precedente di mancata intesa tra i due maggiori partiti su una riforma fondamentale, seppure a livello di legge organica, per il sistema autonomico spagnolo.

Al fine di sollecitare al massimo i tempi per la riforma costituzionale, si è deciso di seguire il procedimento di revisione indicato dall'art. 167 della Costituzione spagnola (da ora in poi CE), piuttosto che quello più complesso dell'art. 168 previsto, com'è noto, per la revisione totale della Costituzione o di sue parti specifiche¹³. Tale scelta è stata avallata pure dal *Tribunal Constitucional* (anche TC) che ha escluso ogni collegamento dell'art. 135 CE con le altre disposizioni costituzionali oggetto del procedimento di cui all'art. 168 CE (*Auto* 9/2012, *Fundamentos Jurídicos* 2.). È stato necessario, perciò, raggiungere una maggioranza di tre quinti in ciascuno dei rami delle *Cortes*, con la possibilità – che comunque non è stata esperita – di un referendum nel termine di 15 giorni dall'approvazione, qualora fosse stato richiesto dalla decima parte dei membri di una delle Camere (art. 167.3 CE).

L'*iter* parlamentare ha seguito il procedimento urgente di "*lectura única*" (art. 150 Regolamento del Congresso dei Deputati), sempre nell'ottica di una sollecita approvazione. Si tratta di un procedimento che riduce notevolmente i tempi parlamentari, poiché esclude il passaggio nelle Commissioni e la possibilità di presentare emendamenti, con la previsione del dibattito e della successiva approvazione unicamente in Assemblea. Nonostante i rilievi problematici per la scelta di un procedimento che ha sacrificato l'esame

¹⁰ La precedente normativa è stata, perciò, considerata insufficiente, mentre parte della dottrina ritiene che il legislatore statale poteva egualmente imporre il principio della stabilità finanziaria senza ricorrere alla riforma costituzionale, cfr. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, 138 s. I riferimenti legislativi statali precedenti alla revisione della Costituzione sono: la *Ley* 18/2001 di *Estabilidad Presupuestaria*, poi riformata dal *Real Decreto Legislativo* 2/2007, cui si aggiunge la *Ley Orgánica* 5/2001, relativa alla cooperazione tra lo Stato e le CCAA per raggiungere la stabilità finanziaria, successivamente modificata dalla *Ley Orgánica* 3/2006.

¹¹ Secondo F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa, paper*, 11, di prossima pubblicazione in B. Andò, F. Vecchio (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, "una volta che lo Stato nazionale è stato subordinato ad un potere esterno, non chiaramente definito ma capace di limitare le condizioni costituzionali di esercizio del potere politico, appare comprensibile...la formalizzazione specifica di tale potere esterno come potere costituente all'interno dello Stato". Tra le altre sollecitazioni esterne, J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, cit., 19, ricorda anche la richiesta da parte della Banca Centrale Europea della riforma costituzionale quale condizione per l'acquisto del debito sovrano spagnolo.

¹² Cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *La reforma de 2011: de las musas al teatro*, in *Claves de Razón Práctica*, n. 216, 2011, 12 ss.; ancora sull'assenza dei tentativi necessari per ampliare la maggioranza parlamentare ai fini della riforma cfr. E. ALBERTI ROVIRA, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, 2011, 167, mentre M.J. RIDAURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, 239, sottolinea il valore del testo costituzionale di riforma approvato in Germania quale punto di riferimento anche per la Spagna.

¹³ Si tratta del titolo preliminare, cioè i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale spagnolo, delle disposizioni sui diritti fondamentali e libertà pubbliche, nonché delle disposizioni relative alla Corona.

parlamentare e, quindi, la partecipazione delle minoranze, il Tribunale Costituzionale ha considerato comunque legittima tale soluzione, perché non vi è alcuna disposizione che esclude l'applicazione del "procedimento di lettura unica" per la revisione costituzionale (*Auto 9/2012, Fundamentos Jurídicos 3.*)¹⁴.

Passando ora ai contenuti della riforma, il novellato art. 135 CE sancisce che "tutte le Amministrazioni Pubbliche" devono rispettare "il principio di stabilità finanziaria" (art. 135.1), in ossequio alle indicazioni provenienti dall'Europa¹⁵; in realtà, tale principio rinveniva già il suo fondamento costituzionale nell'ambito della politica economica generale che l'art. 149.1.13 CE riserva allo Stato, per cui la riforma ha proceduto soltanto nella direzione di una sua esplicitazione nel testo costituzionale¹⁶. Lo Stato e le *Comunidades Autónomas* (CCAA) non potranno incorrere in un deficit strutturale che superi i margini di quanto stabilito dall'Unione europea per gli Stati membri; una legge organica – di cui si tratterà a breve – dovrà stabilire in ogni caso il limite del deficit strutturale per il potere centrale e le CCAA, in relazione al prodotto interno lordo (art. 135.2). Naturalmente si è preferito non irrigidire in una disposizione costituzionale la previsione di una cifra relativamente al deficit, affidandola piuttosto alla legge organica¹⁷.

Per l'emissione di nuovo debito pubblico lo Stato e le CCAA dovranno essere autorizzati da una legge, tenendo comunque conto che il volume complessivo del debito non potrà superare il valore di riferimento stabilito nel Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), cioè il 60% del PIL (art. 135.3); in questo modo i limiti europei del debito pubblico, così come prima quelli del deficit, sono 'costituzionalizzati' e divengono parametri di legittimità costituzionale¹⁸. Si stabilisce, altresì, la priorità assoluta nel pagamento del debito, con tutte le conseguenze che ne potranno derivare per la spesa sociale¹⁹. I limiti del deficit strutturale e del debito pubblico potranno essere superati unicamente nei casi di catastrofi naturali, di recessione economica e di situazioni di straordinaria emergenza che sfuggono al controllo dello Stato (art. 135.4), ribadendo quanto già era stato stabilito nella recente riforma della Legge Fondamentale tedesca²⁰.

È previsto, infine, che una legge organica sviluppi i principi sanciti nello stesso art. 135 CE e stabilisca, tra le altre cose, la responsabilità di ciascuna amministrazione pubblica che non adempia agli obiettivi di stabilità finanziaria (art. 135.5). A tal proposito, anche le Comunità Autonome dovranno tenere conto – in armonia con i propri Statuti – di quanto stabilito nella disposizione costituzionale in esame, per cui adotteranno le disposizioni necessarie per l'effettiva attuazione del principio di stabilità finanziaria (art. 135.6).

La legge organica più volte richiamata dalla novella costituzionale è stata adottata di recente (*Ley Orgánica 2/2012 del 27 aprile*) e il suo "obiettivo" è, per l'appunto, quello di sviluppare ed attuare quanto stabilito nell'art. 135 CE (art. 1 e Prima Disposizione Finale), integrando così il "blocco di costituzionalità" quale parametro di legittimità costituzionale²¹.

Nei principi generali della legge si specifica che "si intenderà per stabilità finanziaria delle Amministrazioni Pubbliche la situazione di equilibrio o di avanzo strutturale" (art. 3.2, rubricato come "principio di stabilità finanziaria")²². I Bilanci dovranno essere predisposti nel rispetto di tale principio, sicché viene precisato che

¹⁴ Il riferimento è alle critiche avanzate dalla dottrina, in particolare, tra gli altri, da M.J. RIDAURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, cit., 254 s., da J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, cit., 20 ss. e da R.L. BLANCO VALDÉS, *La reforma de 2011: de las musas al teatro*, cit., 12 ss.

¹⁵ M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 146, evidenzia come il principio di stabilità finanziaria "aunque puede englobar al primero [il principio di equilibrio finanziario], no lo presupone necesariamente". Tale rilievo può essere particolarmente interessante in una prospettiva comparata con il novellato art. 81 della Costituzione italiana, per cui, com'è noto, "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" (1° comma).

¹⁶ Cfr. M.J. RIDAURA MARTÍNEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, cit., 246, anche per gli altri "parámetros constitucionales sobre los que el Tribunal edifica la constitucionalidad del principio de estabilidad presupuestaria" nell'ordinamento spagnolo.

¹⁷ Cfr. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 146.

¹⁸ In proposito v. E. ALBERTI ROVIRA, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 166 ss.

¹⁹ Sulla novità di tale disposizione che manca di un'eguale riferimento nel diritto costituzionale comparato, v. G. PISARELLO, *Reforma constitucional y crisis*, in *Jueces para la democracia*, n. 72, 2011, 3; invece, sulla problematica compatibilità di questa disposizione con lo Stato sociale, v. J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, cit., 17.

²⁰ Art. 109, c. 3, LF. Sul punto v. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, cit., 3; in riferimento alla recessione economica come ipotesi che eccezionalmente permette di derogare ai limiti del deficit e del debito pubblico, v. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 153 ss.

²¹ Cfr. J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, cit., 12.

²² Il successivo art. 4 individua il "principio di sostenibilità finanziaria", precisando che "si intenderà per sostenibilità finanziaria la capacità di finanziare impegni di spesa presenti e futuri nel rispetto dei limiti del deficit e del debito pubblico, conformemente a quanto stabilito in questa Legge e nella normativa europea".

l'unico deficit strutturale consentito a carico di tutta la Pubblica Amministrazione è quello del 4% del PIL espresso in termini nominali (art. 11.2)²³, confermando la possibilità di derogarvi soltanto nei casi prima illustrati dell'art. 135.4 CE (art. 11.3).

Per ciò che riguarda il debito, è ribadito rispetto al testo costituzionale che "il volume di debito pubblico...non potrà superare il 60% del PIL nazionale espresso in termini nominali" (art. 13.1) e tale limite si distribuirà nel modo seguente: il 44% a carico dell'Amministrazione centrale, il 13% per l'insieme delle *Comunidades Autónomas* e il 3% per gli enti locali (art. 13.2). Infine, si conferma in modo inequivoco che "il pagamento degli interessi e il capitale del debito pubblico delle Amministrazioni pubbliche godrà di priorità assoluta rispetto a qualunque altra spesa" (art. 14.2).

Alla luce di quanto sinora illustrato, merita di essere evidenziata da ultimo la "Disposizione aggiuntiva unica" all'art. 135 CE, che poi è stata confermata dalla Prima Disposizione Transitoria della *Ley Orgánica 2/2012*, per cui i limiti del deficit strutturale prima richiamati entreranno in vigore solo a partire dal 2020. È evidente che una tale disposizione rende difficile comprendere la sollecitudine – che, forse, a questo punto può ritenersi eccessiva – con cui è stata portata avanti la riforma costituzionale dell'art. 135, perciò l'obiettivo di tranquillizzare i mercati finanziari sulle reali intenzioni della Spagna di perseguire nel tempo la stabilità del bilancio rimane l'unica ragione plausibile²⁴.

Ciò, però, pone problematicamente il tema della pervasività dei mercati finanziari, in quanto, come si è avuto modo di illustrare, sono state sacrificate la possibilità di un consenso più ampio intorno alla modifica costituzionale e quella di procedure parlamentari che potessero favorire il dibattito all'interno delle *Cortes* e, dunque, la partecipazione delle minoranze. Se si aggiunge la posizione dei gruppi parlamentari socialista e popolari poco incline alla convocazione del referendum ex art. 167 CE, nonostante i movimenti di piazza (movimento 15-M) che ormai da più di un anno si concentrano sulle problematiche economico-sociali, allora è agevole constatare come l'istanza democratica sia divenuta recessiva – si spera non in modo irreversibile – rispetto a quella economica²⁵. In breve, si assiste ad una torsione degli ordinamenti giuridici in funzione delle esigenze finanziarie, che ora interessa anche il livello costituzionale con il possibile coinvolgimento dei principi fondamentali alla base di una Carta, senza dimenticare le conseguenze che ne possono derivare sull'organizzazione territoriale di uno Stato, soprattutto se complessa come quella autonoma spagnola.

3. L'indebitamento delle *Comunidades Autónomas*

La crisi finanziaria sta riguardando anche il sistema delle *Comunidades Autónomas*, alcune delle quali, come *Valencia*, *Murcia* e *Cataluña*²⁶, saranno costrette ad attingere dal Fondo di Liquidità Autonómico (FLA) di Madrid per fare fronte alle rispettive situazioni di deficit. In realtà, gran parte del sistema autonomico soffre di una grave crisi debitoria, dovuta ultimamente alla diminuzione dell'attività produttiva che ha favorito un rallentamento delle entrate tributarie per i territori. Tale contesto economico è ancora di più aggravato dall'aumento delle spese sociali che le CCAA sostengono nell'esercizio delle loro competenze; non a caso si è evidenziato che la spesa in assistenza sanitaria tende costantemente a crescere, così come "anche l'istruzione può presentare una dinamica di spesa superiore alla media"²⁷.

²³ In ogni caso, il principio generale è nel senso che nessuna Pubblica Amministrazione dovrà incorrere in un deficit strutturale (art. 11.2).

²⁴ In termini critici sulla Disposizione aggiuntiva unica si esprime M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 162. Per F. RUBIO LLORENTE, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, 2011, 206, possono avanzarsi critiche relativamente al testo e al procedimento seguito per la riforma, mentre si possono avere meno dubbi sulla necessità della stessa.

²⁵ Cfr. J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, cit., 23, relativamente alla posizione dei due gruppi parlamentari più importanti sul possibile referendum, mentre R. TUR AUSINA, F. SANJUÁN ANDRÉS, *Spagna. La riforma dell'art. 135 della Costituzione introduce appositi limiti al deficit e al debito pubblico*, in <http://www.dpce.it/online>, n. 4, 2011, 2 s., sottolineano l'importanza che avrebbe potuto avere il referendum. Sul potere di condizionamento delle istanze economiche sul sistema costituzionale e su quello democratico, v. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, cit., 15 s. e 19 s.

²⁶ Un'altra Comunità Autonoma in forte difficoltà è l'*Andalucía*, che potrebbe essere prossima ad avanzare la richiesta di aiuti al Fondo di Liquidità Autonómica, www.elpais.com, 4 settembre 2012; vivono un momento difficile ancora *Castiglia-La Mancha*, l'Estremadura, le isole Baleari e le Canarie, in <http://www.ilsolo24ore.com/art/notizie>, 24 luglio 2012.

²⁷ In questo senso si esprimono J. RUIZ-HUERTA CARBONELL, M.A. GARCÍA DÍAZ, *El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 15, 2012, 139 ss., in particolare 149 ss., i quali illustrano le cause dell'indebitamento delle Comunità Autonome spagnole. Oltre a quelle già ricordate nel testo, gli A. aggiungono che "un proceso de descentralización tan profundo realizado en un período de tiempo relativamente corto, como el producido en España desde 1980, hace muy difícil evitar las duplicidades y solapamientos entre los distintos niveles de gobierno" (p. 151).

In ragione di ciò le CCAA sono state invitate dalla novella costituzionale ad adottare le misure necessarie “per l’applicazione effettiva del principio di stabilità” (art. 135.6 CE). La stessa Legge Organica 2/2012 prevede – seppure nel rispetto di talune procedure concertative²⁸ – che il Governo centrale dovrà determinare gli obiettivi di stabilità finanziaria e di debito pubblico per ciascuna Comunità Autonoma (art. 16). Nel caso di mancato raggiungimento di tali obiettivi tutte le operazioni di indebitamento della Comunità Autonoma interessata avranno bisogno di una autorizzazione dello Stato (art. 20.1) e il medesimo ente sub-statale dovrà formulare un piano economico-finanziario che gli consenta in un anno di raggiungere gli obiettivi inadempiti (art. 21); allo stesso tempo, una CA che incorra in un deficit strutturale nei casi eccezionali previsti dal precedente art. 11.3 dovrà predisporre un piano di riequilibrio finanziario (art. 22). Infine, qualora il territorio autonomo sia inadempiente rispetto alla predisposizione dei suddetti piani, la Legge Organica ha statuito una serie di misure coercitive e di adempimento forzoso finalizzate al ripristino di una situazione di stabilità dei bilanci (artt. 25 e 26).

Risulta evidente il tentativo del legislatore di garantire l’attuazione del principio di stabilità finanziaria anche nei riguardi delle *Comunidades Autónomas*, con la previsione di un meccanismo sanzionatorio nei casi in cui i territori non abbiano un comportamento virtuoso in sede di bilancio²⁹; del resto, se l’obiettivo è quello di tranquillizzare i mercati finanziari sulla reale volontà della Spagna di recuperare la propria situazione debitoria, allora la previsione di regole chiare sulle sanzioni da applicare è decisiva ai fini della credibilità delle misure adottate.

Né tanto meno queste disposizioni legislative possono considerarsi in violazione dell’autonomia finanziaria delle CCAA, in quanto il *Tribunal Constitucional*, in termini di principio generale, ha ritenuto legittimo che lo Stato possa fissare nei riguardi dei territori limiti finanziari. Difatti, ciò rientra nella competenza esclusiva statale di stabilire le “basi e coordinamento della pianificazione generale dell’attività economica”, ex art. 149.1.13 CE, non dimenticando peraltro che l’autonomia finanziaria delle Comunità Autonome deve osservare i “principi di coordinamento con la finanza statale e di solidarietà tra tutti gli spagnoli”, secondo l’art. 156.1 CE (STC 134/2011, *Fundamentos Jurídicos* 8.). A tali disposizioni costituzionali è necessario aggiungere l’art. 149.1.14 CE per cui il potere centrale gode comunque di una competenza esclusiva in tema di “finanze generali e debito dello Stato”.

Il controllo del potere centrale, continua poi il TC, deve essere di carattere puntuale sull’esercizio delle competenze autonome che si intrecciano con gli “interessi generali concorrenti”; la verifica statale non comporta una dipendenza gerarchica a danno delle CCAA, in quanto – non essendo generica e indeterminata – risulta compatibile con l’autonomia e la sfera di competenza dei territori (*Fundamentos Jurídicos* 10.).

Il sistema delle *Comunidades Autónomas* è stato valutato da una parte della dottrina come “neutrale” rispetto alle difficoltà economiche del momento, che starebbero perciò provocando una “ripercussione...moderata” sulla crisi già presente nel modello autonomo. Le ragioni di quest’ultima devono rinvenirsi nel processo di riforma di taluni Statuti – come quelli basco e catalano³⁰ – che stanno riorganizzando il sistema delle autonomie e nella STC 31/2010 che, giudicando della legittimità per l’appunto dello Statuto catalano, ne ha bocciato molti profili di novità³¹.

Si evidenzia, in particolare, come la crisi economica stia aggravando un carattere già proprio dello Stato spagnolo, cioè la capacità del potere centrale di estendere la portata delle competenze, così da rafforzare la sua posizione nei riguardi delle Comunità Autonome. Proprio la crisi finanziaria consente allo Stato, nell’adozione delle misure economiche, di ricorrere frequentemente alle competenze “basiche” e trasversali che incidono sulle materie delle CCAA: è il caso del già richiamato art. 149.1.13 CE che affida al potere centrale le linee generali di politica economica o, ancora, è l’ipotesi della “disciplina [statale] delle condizioni

²⁸ Queste riguardano il sistema spagnolo delle Conferenze settoriali e nel caso di specie quella interessata è il *Consejo de Política Fiscal y Financiera* (Ley orgánica 8/1980).

²⁹ J. RUIZ-HUERTA CARBONELL, M.A. GARCÍA DÍAZ, *ult. op. cit.*, 156 s., evidenziano “que las diferencias de las tasas de endeudamiento entre unas Comunidades y otras, pone de manifiesto diferentes comportamientos en términos de responsabilidad política en la gestión del gasto y en el mantenimiento de la estabilidad económica en el país”. Tra le ragioni che motivano un differente indebitamento tra gli enti sub-statali, secondo gli A., vi sono le diverse priorità nella spesa autonoma. Infine, si manifesta un certo scetticismo circa l’applicazione di “sistemas de sanción efectivos sobre los incumplidores”.

³⁰ La proposta di riforma dello Statuto del País Vasco (cd. *Plan Ibarretxe*) è stata respinta dal Parlamento spagnolo, mentre lo Statuto riformato della Catalogna è stato impugnato dinanzi al *Tribunal Constitucional*.

³¹ Si tratta della tesi espressa da C. VIVER PI-SUNYER, *El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España*, in *Revista d’estudis autonòmics i federals*, n. 13, 2011, 12 s. e 36.

di base che garantiscono l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali" (art. 149.1.1 CE)³².

In ogni caso, è utile ricordare – in chiave critica – che le CCAA non sono state rese partecipi in sede centrale della riforma costituzionale in oggetto, nonostante il loro indiscutibile interesse, scontando ancora una volta i territori autonomici l'assenza di una Camera alta di effettiva rappresentanza territoriale³³. Negli ultimi tempi, invece, la crisi economico-finanziaria della Spagna sta incominciando a interessare in modo ancora più significativo i rapporti tra lo Stato e le *Comunidades Autónomas*, così che taluni territori, come la *Cataluña*, colgono l'occasione per rivendicare non solo maggiore autonomia, ma addirittura l'indipendenza dallo Stato centrale.

4. La *Cataluña* e le rivendicazioni independentiste. Brevi osservazioni conclusive

La *Cataluña*, com'è noto, è la Comunità Autonoma più ricca dell'intero Stato autonomico spagnolo, ma è anche la più indebitata con un deficit pari al 3,7% del PIL³⁴ e con gravi problemi di liquidità. La ragione principale dell'indebitamento, secondo i Catalani, è da individuare nelle risorse tributarie che la *Comunidad Autónoma* (nel caso della Catalogna anche *Generalitat*) versa a Madrid e che le vengono restituite solo in parte come investimenti statali.

In questo contesto di difficoltà economica sono riemerse, in quanto mai sopite, le istanze secessionistiche di quel territorio, come dimostra la manifestazione del 11 settembre 2012 con un milione e mezzo di persone nelle strade di Barcellona che chiedevano l'indipendenza³⁵. In forza di un raduno popolare così imponente, il Presidente della Catalogna, Artur Mas, esponente di *Convergència i Unió* (CiU) – partito nazionalista che ha vinto le elezioni autonome del 2010 – ha incontrato pochi giorni dopo il Presidente del *Gobierno*, Mariano Rajoy, chiedendo un patto fiscale per la *Cataluña* teso ad aumentarne l'autonomia.

A fronte della risposta negativa ricevuta dal Capo del Governo, il Presidente della *Generalitat* ha indetto per il prossimo 25 novembre le elezioni autonome anticipate; invero, Artur Mas intende capitalizzare in termini di consensi, nonostante abbia condotto una politica economica di austerità, questa forte recrudescenza nazionalista così da provare a raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi all'interno dell'Assemblea autonoma³⁶. Inoltre, il Presidente della *Generalitat* sta sostenendo la tesi di un "diritto a decidere" del popolo catalano sul proprio futuro, al punto da proporre una risoluzione, sostenuta dal Parlamento autonomico, per la celebrazione di un referendum nella prossima legislatura sulla "sovranità della *Cataluña*"³⁷.

L'eventuale indizione del referendum sull'indipendenza della *Cataluña* sarebbe dirimente per l'ordine costituzionale, anche in ragione del fatto che le stesse elezioni autonome del prossimo 25 novembre sono considerate da tutti già un test elettorale sulla volontà independentista del popolo catalano³⁸. Le posizioni assunte da questo territorio sono decisamente contrastate, com'è naturale, a livello centrale, in quanto il Governo nazionale ritiene che l'indizione di un referendum di natura independentista da parte di una Comunità Autonoma debba almeno interessare l'intero popolo spagnolo, poiché tutto il territorio della Spagna subirebbe una variazione territoriale dal 'distacco' della *Cataluña*. Inoltre, sempre secondo il Governo, un referendum di tale natura avrebbe bisogno del suo avallo, in ragione di quanto stabilito dall'art.

³² Cfr. ancora C. VIVER PI-SUNYER, *ult. op. cit.*, 25 ss. e 35.

³³ Sulla mancata partecipazione delle *Comunidades Autónomas* nel procedimento di revisione dell'art. 135 CE, v. R.L. BLANCO VALDÉS, *La reforma de 2011: de las musas al teatro*, cit., 14, e J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, cit., 23, che evidenzia, per l'appunto, "la nula participación de las Comunidades Autónomas (y entidades locales) en dicha reforma, en cuanto que no fueron ni si quiera consultadas al respecto, mientras que la reforma les afecta a ellas directa y expresamente".

³⁴ Corriere della Sera, 30 settembre 2012.

³⁵ www.ilssole24ore.com, 11 settembre 2012.

³⁶ Ancora il Corriere della Sera, 30 settembre 2012.

³⁷ <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/09/27/catalunya> e <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/09/26/catalunya>. La proposta di celebrare il referendum, avanzata da *Convergència i Unió* (CiU), è stata appoggiata nel Parlamento catalano dagli altri gruppi di estrazione territoriale, come *Iniciativa per Catalunya* (ICV-EUiA), *Esquerra Republicana* (ERC) e *Solidaritat per Catalunya* (SI), mentre il *Partit dels Socialistes* (PSC) si è astenuto a fronte del voto contrario del *Partido Popular* (PP).

³⁸ È opportuno precisare che il Presidente della *Generalitat*, per ragioni di calcolo politico, non sostiene formalmente la tesi dell'indipendenza; difatti, il programma elettorale del suo partito, *Convergència i Unió* (CiU), non si richiama mai all'indipendenza, piuttosto si cita la necessità che la *Cataluña* diventi uno Stato all'interno dell'Unione europea entro il 2020, <http://politica.elpais.com/politica/2012/10/28/actualidad>. Tuttavia, i mercati finanziari, come si evince da *The Wall Street Journal*, colgono il pericolo della disarticolazione della Spagna quale problema che si aggiunge all'instabilità finanziaria del Paese, <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/10/29/catalunya>.

161.2 CE, secondo cui “il Governo può impugnare davanti al Tribunale Costituzionale le disposizioni e le risoluzioni adottate dagli organi delle Comunità Autonome”³⁹.

Al di là della considerazione per cui, nel caso di effettiva celebrazione, si realizzerebbe un grave conflitto tra un giudicato eventualmente negativo del TC e il referendum, con il suo surplus di legittimazione democratica, è utile comunque ricordare che le istanze indipendentiste non rappresentano una novità per la *Cataluña*. Come si è già rammentato in precedenza, lo Statuto catalano (EAC) – *Ley Orgánica* 6/2006 – è stato sottoposto al vaglio di costituzionalità e tra le disposizioni all’attenzione del TC si ricorda l’art. 3.1 EAC, che recita: “Le relazioni della Generalitat con lo Stato si fondano sul principio della lealtà istituzionale mutua e sono governate dal principio generale secondo il quale la Generalitat è Stato...”. Ciò significa che già il nuovo Statuto di autonomia afferma il principio per cui la *Generalitat* è uno Stato, a dimostrazione di come le difficoltà economiche della Catalogna siano ‘soltanto’ l’occasione per rivendicare quanto già da tempo quel territorio chiede, anche in atti di piena valenza giuridica quale lo Statuto.

La disposizione statutaria appena citata, pur nell’ambiguità della formulazione, è stata giudicata legittima dal Tribunale Costituzionale con un’interpretazione conforme alla Carta fondamentale. Di conseguenza, la *Generalitat* può assumere la qualifica di Stato, come del resto tutte le altre CCAA, ma solo a condizione di considerarsi parte integrante del più ampio *Estado español*, che perciò sarebbe costituito dallo Stato centrale e da tutte le Comunità Autonome, tra cui naturalmente la *Cataluña* (STC 31/2010, *Fundamentos Jurídicos* 110.)⁴⁰; perciò, “l’art. 3.1 EAC...acquista un corretto significato come disposizione riferita alle relazioni tra due parti dello Stato spagnolo: la Generalitat della Catalogna e le istituzioni centrali dello Stato” (*Fundamentos Jurídicos* 13.).

È evidente, allora, che la crisi economica – ora esplosa anche a livello di *Comunidades Autónomas* – offre un nuovo impulso a quelle istanze secessioniste che non sono nuove in Spagna; non è un caso che nel *País Vasco*, altra CA storicamente indipendentista, in occasione delle recenti elezioni i due partiti nazionalisti, cioè il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) e *Euskal Herria Bildu* (EH Bildu), abbiano raccolto quasi il 60% dei consensi, così da potersi sostenere che “l’Esecutivo di Mariano Rajoy dovrà gestire, insieme alla peggiore crisi economica mai conosciuta, la maggiore minaccia indipendentista nella storia della Spagna”⁴¹. Non è difficile immaginare il collegamento che si potrà realizzare tra le istanze territoriali della *Cataluña* da un lato e quelle del *País Vasco* dall’altro, con tutte le difficoltà che ne potranno conseguire⁴².

In conclusione, la crisi economico-finanziaria sta colpendo la Spagna non solo sotto il profilo del cd. debito sovrano, ma ora anche relativamente all’organizzazione territoriale interna, così da rafforzare istanze indipendentiste da sempre presenti in taluni territori. Questo comporta che non esiste unicamente il problema del cd. effetto domino per cui la crisi di un Paese dell’Eurozona può contagiare un altro Stato membro; l’esperienza spagnola dimostra altresì che esiste un problema pure di tipo verticale, in quanto le difficoltà dello Stato centrale prima o poi si ripercuotono anche sulle sfere territoriali di governo sub-statali. In quest’ipotesi, possono emergere gli egoismi territoriali, soprattutto delle zone più forti, come sta accadendo in Spagna dove la *Cataluña* si duole che la propria ricchezza vada in gran parte a Madrid, senza che vi sia la possibilità di reinvestirla per intero nel suo stesso territorio, venendo così meno i principi di solidarietà interterritoriale pure previsti in Costituzione (art. 2).

L’integrazione europea, in forza di quanto illustrato, sta aggravando tali problematiche, invece di rappresentare un processo – innanzitutto culturale e politico – di riscatto dagli egoismi nazionali nella prospettiva finale ed auspicata della formazione degli Stati Uniti d’Europa. Tuttavia, la scelta compiuta a livello europeo di privilegiare un’economia di libero mercato, senza riconoscere un’eguale importanza alle

³⁹ Si tratta della posizione del Governo nazionale espressa dalla *Vicepresidenta del Gobierno*, Soraya Sáenz de Santamaría, in <http://politica.elpais.com/politica/2012/09/27/actualidad>.

⁴⁰ Per un esame della dottrina sulla STC 31/2010 si rinvia a R.L. BLANCO VALDÉS, *El Estatuto catalán y la sentencia de nunca acabar*, in *Claves de razón práctica*, n. 205, 2010, 4 ss., che evidenzia il continuo ricorso da parte del *Tribunal Constitucional* all’interpretazione conforme alla Costituzione nel tentativo di salvare, laddove possibile, le disposizioni statutarie, a J.M^a CASTELLÁ ANDREU, *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado Autónomo*, in www.federalismi.it, n. 18, 2010, e, infine, se si vuole, a L. FERRARO, *Il Tribunal Constitucional e lo Statuto catalano*, nella stessa rivista, n. 10, 2011.

⁴¹ <http://politica.elpais.com/politica/2012/10/21/actualidad>: le elezioni autonome nel Paese Basco si sono tenute il 21 ottobre di quest’anno.

⁴² Si tenga conto, altresì, che una parte della dottrina valuta, sotto il profilo giuridico, la possibilità dell’indipendenza della *Cataluña*, cfr. H. LÓPEZ BOFILL, *La evolución jurídica hacia un Estado propio*, in *Revista catalana de dret públic/Especial Sentència sobre l'Estatut*, http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes, 2010, 485 ss.

politiche sociali, di solidarietà, in breve di tutela dei diritti fondamentali nel rispetto delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri sembra giustificare le grandi difficoltà del nostro continente. Può considerarsi emblematica l'esperienza della Grecia che, pur colpevole negli anni di una spesa statale superiore alla ricchezza prodotta, è ora vincolata in modo stringente ai finanziatori internazionali ed europei, senza alcuna indulgenza verso le difficoltà sociali che quel Paese sta vivendo drammaticamente per una severa politica di austerità, quando, forse, gli si potrebbe concedere un periodo di tempo maggiore per rientrare nei limiti del debito previsti in sede europea.

Non può allora che condividersi l'invito di "fare valere con rigore anche in ambito comunitario le ragioni della nostra «civiltà costituzionale» (che poi in grande parte coincide con la civiltà costituzionale delle altre nazioni europee...). Una civiltà costituzionale la quale...stabilisce...che sull'economia e sul mercato dovranno prevalere le regole (giuridiche anch'esse) del rispetto e della tutela dell'uomo e dei suoi diritti inalienabili. In questi casi deve dirsi che all'ordine giuridico del mercato si sostituisce l'ordine giuridico della persona"⁴³. L'auspicato recupero di questa prospettiva assiologica, ancor prima che giuridica, potrebbe trasformare la crisi dell'Eurozona in un'occasione per immettere nuovamente nei circuiti istituzionali europei quei valori di pace, solidarietà, prosperità comune e democrazia, propri dei 'Padri fondatori' dell'Unione europea e che le hanno consentito l'attribuzione del premio Nobel 2012 per la pace.

⁴³ In questo senso v. G. AZZARITI, *Intervento*, cit., 15.