

Editoriale

La tensione tra uniformità e differenziazione nell'organizzazione territoriale del potere pubblico

Con il chiaro intento di lasciarsi alle spalle il centralismo che aveva caratterizzato il regime autoritario precedente, la Costituzione spagnola del 1978 optò per un modello decentralizzato di organizzazione territoriale del potere. La decisione costituente, in effetti, fu quella di ripartire il potere pubblico tra differenti istanze di governo territoriale: quelle di livello generale o statale e le altre di livello sub-statale. Nonostante ciò, il disegno costituzionale degli enti sub-statali è articolato e distinto tra il livello locale e il livello regionale di governo. In effetti, se il testo costituzionale garantisce l'esistenza e l'autonomia di alcuni tipi di enti locali (Municipi e Province, in tutto il territorio, e Isole, nell'arcipelago delle Canarie e delle Baleari), non fa altrettanto con le Comunità autonome (Regioni). Prendendo a riferimento il principio dispositivo, la Costituzione spagnola si limita a riconoscere a determinati territori l'iniziativa del processo autonomistico, a stabilire alcune regole procedurali e, questo sì, a configurare lo Statuto di autonomia come elemento chiave nella creazione di questi enti regionali. Il testo costituzionale è quindi aperto sul punto, nel senso che non contiene una mappa delle Comunità autonome che devono essere istituite, né determina direttamente l'aspetto organizzativo e competenziale di questi enti. Questa funzione, infatti, è rimessa ai rispettivi Statuti di autonomia. A rigore, dalla norma costituzionale non si desume la necessaria esistenza delle Comunità autonome e ancor meno si ricava che questi enti debbano essere presenti sull'intero territorio nazionale.

Una volta approvata la Costituzione, e in occasione del dibattito sull'elaborazione dei primi Statuti di autonomia, riemerge una risalente controversia sull'organizzazione territoriale spagnola: la tensione tra uniformità e differenziazione. Una polemica tradizionale che coin-

volge tutti i livelli territoriali di governo decentrato e si estende tanto alle preesistenti forme di governo locale quanto alle nuove Comunità autonome. Il riconoscimento dell'autonomia porta sempre con sé, implicitamente, la possibilità della differenziazione. L'autonomia, tuttavia, deve essere coniugata con la necessità di garantire un minimo di unità del sistema.

Quello che è certo è che, con riferimento al livello regionale, solo in alcuni territori si è prestato veramente ascolto alla rivendicazione autonomistica. In questi territori, indentificati dalla comune definizione di "nazionalità storiche" (Paesi Baschi, Catalogna, Galizia e, sebbene in misura minore, Andalusia), la lotta contro il franchismo aveva assorbito, anche se con intensità differenti, le rivendicazioni territoriali, sintetizzate nello slogan di alcune delle principali manifestazioni popolari: "libertà, autonomia e statuto di autonomia".

Il tratto specifico qualificante questi territori, con profonde radici storiche, suggerì di limitare ad essi la conversione in Comunità autonome. Ma alla fine non fu questa la decisione politica effettivamente assunta. Piuttosto accadde il contrario: si impose la formula conosciuta come "caffè per tutti". La conseguenza fu la creazione di queste entità regionali in tutto il territorio statale, incluse quelle zone in cui non era presente una particolare sensibilità autonomistica, attraverso l'approvazione dei rispettivi Statuti di autonomia.

Nel dato dell'esistenza delle Comunità autonome, quindi, trionfò l'uniformità. Ma la diversità poteva prevalere in un'altra dimensione: nel contenuto dell'autonomia che si riconosceva a ciascuna regione. In effetti, il fatto che tutto il territorio fosse suddiviso in Comunità autonome non implicava necessariamente che tutte queste avessero un'identica configurazione: si andò affermando l'idea della differenziazione tanto nell'aspetto organizzativo (apparato istituzionale autonomico) quanto in quello relativo alle rispettive funzioni (livello autonomico delle competenze). Questa differenziazione di contenuti, comunque, trovava sostegno proprio nel testo costituzionale, nella misura in cui esso prevede due vie distinte di accesso all'autonomia (solitamente denominate "via rapida" e "via lenta") con riferimento all'aspetto competenziale, e cioè in relazione all'ambito di competenze che può assumere la Comunità autonoma in virtù del proprio Sta-

tuto. Tuttavia questa distinzione era meramente temporale, considerato che, trascorsi cinque anni dalla rispettiva istituzione, le Comunità di “via lenta” potevano – come effettivamente hanno fatto – aumentare il proprio livello di competenze fino a equipararsi all’altro tipo di comunità.

Il trascorrere del tempo, a seguito delle successive riforme statutarie che si sono andate realizzando, si è tradotto in un progressivo avvicinamento nei contenuti di tutti gli Statuti di autonomia. È vero che si possono notare consistenti differenze tra questi strumenti di autonomia, tuttavia sono molto più evidenti le somiglianze che non le differenze.

L’ultima ondata di riforme statutarie, approvata a partire dal 2006 e ancora oggi non conclusa, ha reintrodotto nell’agenda politica il dibattito sui vantaggi e sugli svantaggi di un trattamento differenziato per alcune regioni. Il desiderio di garantire una soluzione adattata alle specifiche necessità del territorio è rinvenibile sullo sfondo del nuovo Statuto di Autonomia della Catalogna, che ha dato il via a questa nuova ondata di riforme. A sua volta, questo stesso testo ha ispirato e, con differente intensità, è stato poi copiato da molte altre riforme statutarie. Un tentativo particolare di non rimanere indietro nel processo di autonomia, dal punto di vista delle competenze, è quello cui ha dato vita il nuovo Statuto della Comunità Autonoma Valenziana. Questo testo statutario ha incorporato quella che comunemente viene conosciuta come la “clausola Camps”, dal nome del Presidente di questa Comunità Autonoma. Questa clausola, contenuta nella seconda disposizione aggiuntiva, stabilisce, in sintesi, che la Comunità Valenziana deve intendersi beneficiaria di qualunque miglioramento delle competenze che venga sperimentato da altre comunità autonome. Come si può comprendere, se tutti i testi statutari contenessero disposizioni analoghe, l’uniformità risulterebbe pienamente garantita, almeno sotto il profilo delle competenze.

La novità è che, per la prima volta dall’approvazione della Costituzione spagnola, molti dei nuovi Statuti di autonomia sono stati impugnati davanti al Tribunal Constitucional. In particolare quello catalano, che è stato oggetto di vari ricorsi di incostituzionalità, si è visto impugnare la maggior parte del suo contenuto. È opportuno precisare, per una

migliore comprensione di questa situazione, che gli Statuti di autonomia devono essere approvati dai Parlamenti delle rispettive Comunità autonome e dal Parlamento statale; in particolare, si è verificata la situazione per cui lo Statuto della Catalogna, rompendo la tradizione, è stato approvato con l'opposizione di uno dei principali partiti politici a livello nazionale (il Partito Popolare), forza politica scarsamente rappresentata nel Parlamento catalano e tuttavia principale partito di opposizione nel Parlamento statale. Questo spiega perché un gruppo di parlamentari di tale partito ha proposto il più importante tra i ricorsi di costituzionalità presentati nei confronti degli Statuti regionali, ricorso che è stato deciso dalla sentenza del Tribunal Constitucional 31 del 28 giugno 2010.

L'impugnazione dello Statuto catalano ha sollevato importanti questioni, sia formali che di natura sostanziale. La stessa sentenza 31/2010, nel suo primo enunciato, afferma che: "Il ricorso di costituzionalità che deve decidersi in questo procedimento è il primo con cui si impugna *in extenso* la riforma di uno Statuto di Autonomia, e pone questioni di massima rilevanza e trascendenza per la definizione del modello costituzionale di distribuzione territoriale del potere pubblico". Senza l'intenzione di proporne qui un esame compiuto si ritiene senz'altro utile segnalare le principali tra tali questioni.

La prima questione formale che viene posta – principalmente dai *mass media* ma anche in alcuni contesti accademici – riguarda la stessa competenza del Tribunal Constitucional a giudicare su uno Statuto di autonomia. Discussione strettamente legata, e non poteva essere diversamente, alla natura peculiare di questa fonte giuridica e, specialmente, al fatto che essa aveva ottenuto l'approvazione dell'elettorato catalano, visto che la riforma statutaria era stata ratificata con un referendum popolare. Da ciò scaturisce inevitabilmente un conflitto di legittimità: si è posto il problema se un'istituzione i cui componenti non risultano eletti direttamente dai cittadini potesse giudicare e, eventualmente, annullare una legge approvata dal "popolo" della Catalogna. Problema che si sarebbe potuto evitare se fosse esistito nell'ordinamento spagnolo, per casi come quelli degli Statuti di autonomia, un meccanismo di controllo preventivo di costituzionalità, che avrebbe permesso l'intervento del Tribunal Constitucional prima

dell'entrata in vigore del testo statutario e, naturalmente, prima che i cittadini catalani fossero chiamati alle urne. Ma tale meccanismo non esisteva e, ad oggi, non è ancora stato introdotto.

Anche dal punto di vista formale, una volta accettata la sindacabilità in sede costituzionale di questa fonte, sono sorti dubbi sul tipo di controllo che il Tribunal Constitucional poteva esercitare su uno Statuto di autonomia. Non era infrequente ascoltare, a questo proposito, che i giudici non possono svolgere il proprio lavoro come lo esercitano abitualmente quando esaminano leggi ordinarie. Si sosteneva, in questo senso, che essi avrebbero dovuto mostrare un maggior rispetto laddove l'autore del testo sottoposto a giudizio fosse il legislatore statutario e non il legislatore ordinario. Ed è certo che, alla luce della sentenza infine adottata, il Tribunal Constitucional abbia provato ad evitare la dichiarazione di incostituzionalità dei precetti statutari utilizzando – in modo certamente eccessivo – la tecnica dell'interpretazione adeguatrice. Rispetto agli articoli impugnati, pochi sono quelli dichiarati contrari alla Costituzione, ma, d'altra parte, sono molti i precetti la cui costituzionalità è soggetta alla condizione che siano interpretati nel significato concreto indicato dalla sentenza. Significato che, in vari passaggi, non corrisponde alla volontà dell'autore statutario. Rinasce qui la discussione sui limiti della giurisdizione costituzionale quando agisce come legislatore positivo, e talora anche come legislatore statutario.

Da ultimo, e rimanendo in una prospettiva formale, le impugnazioni degli Statuti hanno permesso al Tribunal Constitucional – in particolare nella sentenza 31/2010 che stiamo analizzando, ma anche nella precedente sentenza 247/2007, del 12 dicembre, dettata in relazione allo Statuto di Autonomia della Comunità Valenziana – di entrare nel merito della natura e della funzione dello statuto di autonomia. Tra altri aspetti viene indicato il contenuto possibile di questa fonte giuridica (le materie statutarie o, in altre parole, le materie proprie dello statuto), così come viene chiarito il rapporto conflittuale che essa realizza con altre leggi statali, specialmente con le leggi statali rinforzate (leggi organiche) e con le leggi statali incaricate di stabilire una regolazione comune minima su una materia con riferimento a tutto il territorio statale (leggi basiche).

Al di là di questi aspetti formali, l'analisi della sentenza è di grande interesse, soprattutto per la definizione degli aspetti sostanziali su cui ha dovuto pronunciarsi. Sicuramente dovrà trascorrere ancora del tempo perché si possano pienamente apprezzare – anche in senso critico – le conseguenze di questa sentenza. Solo per individuare alcuni degli ambiti in cui l'impatto della sentenza è stato più rilevante: la disciplina statutaria degli aspetti simbolici (per esempio, la qualificazione della Catalogna come “nazione”); l'organizzazione territoriale della Catalogna (così l'integrazione degli enti locali all'interno dell'innovativo concetto di “sistema istituzionale della Regione Catalogna”); le istituzioni (sono risultati particolarmente colpiti gli articoli statuari dedicati al potere giudiziale in Catalogna); le competenze delle Comunità (tanto la definizione statutaria dei tipi di competenza, come le diverse modalità utilizzate dal testo statutario per conseguire un incremento reale del livello competenziale); il sistema di finanziamento delle autonomie; le relazioni istituzionali con lo Stato centrale (opzione per la bilateralità a fronte della multilateralità).

Il processo di approvazione dello Statuto della Catalogna è stato circondato da un'intensa polemica giuridica ma, soprattutto, politica. Polemica che si è protratta oltre la sua entrata in vigore, come conseguenza della sua impugnazione avanti al Tribunal Constitucional. È evidente che la soluzione adottata dal Tribunal, a prescindere dal suo contenuto, sarebbe stata comunque circondata da polemiche, come è effettivamente avvenuto. Non entriamo qui nel merito della sentenza. Il lettore troverà in questo numero della *Rivista* due eccellenti contributi, ispirati a visioni parzialmente differenti, di Joaquín Tornos Mas e Luis Ortega Alvarez. Sul punto è sufficiente qui sottolineare che, in ogni caso, il processo svolto davanti al Tribunal Constitucional, considerato nel suo complesso, ha dato luogo ad alcuni effetti collaterali negativi. Di seguito ne evidenziamo due.

Il primo, di carattere istituzionale, è la messa in discussione del prestigio dello stesso Tribunal Constitucional. Il lungo periodo di tempo intercorso tra l'impugnazione e, finalmente, l'emanazione della sentenza, conseguenza dell'incapacità dei magistrati di arrivare ad un accordo minimo, è stato costellato di situazioni anomale (la morte di un giudice, senza che si procedesse ad una sua sostituzione; la ricu-

sazione di un altro giudice; e, in definitiva, la proroga nell'incarico di molti altri giudici, inclusa la Presidente, oltre la naturale scadenza dei rispettivi mandati, stante l'impossibilità di dare luogo al necessario rinnovo a causa del blocco delle forze politiche chiamate a raggiungere un accordo). A tutto ciò va ad aggiungersi una costante fuga di notizie sui *mass media* che, con totale disinvoltura, etichettano i giudici costituzionali come "progressisti" o "conservatori" e così facendo li collocano nell'orbita dei principali partiti politici. È urgente, a nostro parere, che si realizzi quanto necessario affinché l'istituzione recuperi il prestigio perduto. Prestigio che è particolarmente importante per un tribunale le cui decisioni si impongono principalmente in virtù della sua capacità di essere credibile.

Il secondo effetto negativo, che è passato un po' inosservato, è che l'attenzione di tutti si è concentrata sull'impugnazione in sé e non sull'analisi dei contenuti dei nuovi testi statutari. In altre parole, l'aspetto patologico ha rubato la scena. La realtà risulta pertanto deformata, durante tutto questo tempo, perché è stata analizzata attraverso il prisma del dibattito nato intorno al tema dell'impugnazione. Distorsione che ha avuto un impatto – che dura ancora adesso – sui processi legislativi di autonomia in corso, che hanno l'obiettivo di realizzare lo sviluppo delle nuove disposizioni statutarie.

Concludiamo come abbiamo iniziato, constatando l'attualità della tensione tra uniformità e differenziazione nell'organizzazione del potere pubblico. È un dibattito che ancora non si è concluso in Spagna, probabilmente perché è impossibile concluderlo in modo definitivo. È inoltre un dibattito che, come è dimostrato dai contributi di Vincenzo Cerulli Irelli e Francesco Merloni, che appaiono in questo stesso numero della *Rivista*, ha molto in comune con la situazione esistente in Italia.

Alfredo Galán Galán