Inattuazione del Titolo V e fallimento della via statutaria all'autonomia regionale. Moriremo tutti centralisti?

Note italiane alla sentenza 31/2010 del Tribunal Constitucional spagnolo sullo Statuto della Catalogna

Francesco Merloni

Abstract

L'articolo trae spunto dalla sentenza 31/2010 del Tribunal Constitucional spagnolo sullo Statuto della Catalogna per proporre una riflessione sull'autonomia regionale differenziata in Italia e in Spagna, pur nel diverso modello di riparto delle competenze legislative tra Stato centrale e Regioni / Comunidades Autónomas, e alla luce della particolare natura del controllo di costituzionalità operato dal Tribunal Constitucional. Nel saggio, l'Autore affronta i rischi connessi al dibattito in corso nei due paesi: le prospettive federaliste/autonomiste si prestano ad incoraggiare istanze separatiste, a fronte delle quali la risposta degli ordinamenti non può consistere in un neo-centralismo, bensì in revisioni costituzionali che introducano elementi sinceramente federali all'interno di una cornice comunque unitaria, attraverso la creazione di una sede di partecipazione regionale alle decisioni statali (quale potrebbe essere, ad esempio, l'istituzione di una Camera territoriale).

1. Una vicenda complessa e fonte di divisioni

I due commenti che qui si pubblicano sulla sentenza 31/2010 del Tribunal Constitucional spagnolo rappresentano in modo chiaro la forte frattura che si è prodotta tra i giuspubblicisti spagnoli intorno all'intera vicenda del nuovo Statuto di autonomia della Catalogna.

Una frattura che colpisce perché interviene tra colleghi che condividono largamente i valori della democrazia e del decentramento. Tutto meno che dei centralisti.

La frattura non è ideologica, ma divide da una parte la quasi totalità dei giuspubblicisti catalani e dall'altra tutti gli altri. In essa si mescola-

no diverse opinioni tecnico-giuridiche, in particolare sulla nozione di “blocco di costituzionalità” rappresentato dal *continuum* Costituzione-Statuti di autonomia, e diverse concezioni dello Stato e dell’unità nazionale.

Per chi guarda a queste vicende da una maggiore distanza, ma condizionato da quanto avviene in Italia appare difficile “prendere posizione”.

Forse meglio allora ragionare in modo sereno sui diversi aspetti del caso sollevato dallo Statuto della Catalogna, per prima cosa evitando facili equiparazioni tra situazioni giuridico-istituzionali in realtà assai più distanti di quanto non siamo portati ad affermare.

2. Un comune destino: il riemergere del centralismo in sistemi formalmente a forte decentramento

Una prima reazione: la solidarietà, la condivisione dell’obiettivo di “forzare” il sistema costituzionale alla ricerca di maggiori garanzie delle posizioni di autonomia, che deriva dalla comunanza di destini, anche se non vanno trascurate le notevoli differenze tra i due sistemi. Comune il centralismo, la tendenza ineluttabile del legislatore statale (chiunque sia al governo) di legiferare ampliando gli spazi di intervento del governo centrale.

In Spagna questo si estrinseca mediante l’uso esteso che il legislatore fa delle materie di competenza esclusiva statale di cui all’art. 149, comma 1, in particolare della nozione di “disciplina delle basi” (cioè dei fondamenti) delle diverse materie, anche se di competenza delle *Comunidades Autónomas*. In Italia basti pensare alla continua ricerca da parte dello Stato di titoli di legittimazione per dettare norme non solo di principio e non solo nelle materie di legislazione concorrente: l’ordinamento civile, i livelli essenziali delle prestazioni, la concorrenza, la individuazione delle materie secondo il criterio della prevalenza, la chiamata in sussidiarietà.

Comune è la copertura che a queste tendenze dà il giudice costituzionale, perché intrinsecamente di cultura centralista o perché portato alla difesa del proprio monopolio nell’interpretazione costituzionale. Comune è l’incapacità del sistema politico nazionale di condividere un progetto organico di “Stato delle autonomie”.

In Spagna per la naturale evoluzione di un sistema politico che ha prodotto: due partiti nazionali, non tanto in alternanza fisiologica al potere quanto ferocemente contrapposti (con gravi paralisi dello stesso funzionamento istituzionale: si veda il caso della mancata elezione da parte del Senato dei quattro giudici costituzionali di sua spettanza, che si è protratta per anni); e partiti “nazionalisti” che hanno il proprio radicamento solo in alcune Regioni, che negoziano il loro apporto alla maggioranza di governo nazionale in cambio di singoli interventi a favore delle rispettive *Comunidades Autónomas* e non sono necessariamente interessati a promuovere un’idea condivisa di autonomia regionale.

In Italia in virtù dell’applicazione di un sistema elettorale maggioritario che ha prodotto coalizioni eterogenee e rissose al proprio interno e portate alla contrapposizione più che alla condivisione delle comuni regole costituzionali. La riforma costituzionale non è terreno di incontro, ma di battaglia politica a colpi di maggioranza (assoluta) e di referendum confermativi (con esito positivo nel 2001, negativo nel 2006). Nella coalizione che ha governato più a lungo di recente (otto degli ultimi dieci anni) si è potuto predicare un federalismo venato di istanze separatiste e comunque fondato sulla forte riduzione se non eliminazione della solidarietà e della perequazione interterritoriale e praticare un rigido centralismo, legislativo e amministrativo, favorito dal continuo ricorso a legislazioni di urgenza o di emergenza.

Comune è la mancanza di un adeguato sistema di leale collaborazione. Regioni e *Comunidades Autónomas* hanno strumenti di tutela giurisdizionale della loro posizione costituzionale, ma non hanno strumenti di partecipazione attiva e qualificata nei procedimenti di decisione statale, di definizione di politiche nazionali e degli strumenti necessari a realizzare gli interessi unitari senza ledere l’autonomia degli enti territoriali. In Italia il Senato è solo “eletto su base regionale”, ma non ha alcun ruolo di partecipazione delle autonomie poiché opera nel quadro di un bicameralismo ancora “perfetto”. In Spagna il Senato, che pure è definito come “Camera di rappresentanza territoriale”, ha una composizione in grandissima parte ad elezione diretta (su base provinciale) che non ne fa però un organo di rappresentanza degli enti territoriali, in particolare delle *Comunidades Autónomas*,

non consentendo loro di incidere sui procedimenti legislativi nazionali.

Questa comune situazione “disperante”, apparentemente senza via d’uscita, in Italia ha prodotto da un lato la mancata attuazione di una riforma costituzionale che, in termini di qualità delle norme, porrebbe l’Italia all’avanguardia tra i paesi a più forte garanzia autonomistica e dall’altro un netto arretramento della cultura autonomista, sicuramente a livello regionale. Viaggiando ancora divisi tra loro, Regioni ed enti locali si acconciano ad una collaborazione subordinata con lo Stato (il funzionamento delle Conferenze italiane ne è un esempio evidente).

3. Il tentativo dello Statuto catalano e le ragioni del suo (sostanziale) fallimento

In Spagna la via d’uscita che è apparsa percorribile è consistita nella riapertura di una stagione di riforme sostanzialmente costituzionali, senza modificare il testo della Costituzione del 1978, ma per via statutaria, con la elaborazione di nuovi Statuti da parte di alcune Comunità Autonome. Il caso del nuovo Statuto catalano è sicuramente il più significativo, ma non il primo, poiché ancora prima della sua elaborazione la Comunidad Valenciana aveva adottato, con finalità analoghe, un nuovo Statuto giudicato in modo sostanzialmente positivo dal Tribunal Constitucional, con la sentenza 247/2007. Questa pronuncia sembrava contenere un’apertura del giudice costituzionale sul ruolo degli Statuti, approvati con legge organica, come norme complementari della Costituzione. Almeno questa è la lettura di quell’antecedente storico da parte dei colleghi catalani, mentre essa è sostanzialmente negata da altri (a cominciare dallo stesso Luis Ortega Alvarez, nel saggio qui pubblicato).

Per comprendere meglio questo tentativo (perché come si è capito esso è sostanzialmente fallito) è opportuno limitare la nostra attenzione (seguendo lo stesso Luis Ortega Alvarez) al tema, che possiamo considerare centrale, della distribuzione delle competenze tra Stato e Comunità Autonome e della sua garanzia dalle intromissioni del legislatore statale.

Qui la distanza tra Italia e Spagna è notevole. Mentre in Italia la distribuzione del potere legislativo e amministrativo tra Stato e Regioni

trova interamente nella Costituzione la sua fonte di disciplina (salva la situazione delle Regioni a statuto speciale, per le quali le materie di competenza regionale sono fissate nello Statuto, che è approvato con legge costituzionale, quindi sempre di pari rango), in Spagna la tecnica adottata è molto diversa: le competenze riservate allo Stato sono fissate in Costituzione (art. 149, comma 1, CE), mentre le competenze delle Comunidades Autónomas sono fissate nei rispettivi statuti, approvati con un complesso procedimento legislativo, ma finalmente con legge organica dello Stato. Una fonte sostanzialmente negoziata, ma di livello nazionale e di rango superiore alla legge statale. Nelle materie non elencate negli statuti come di competenza delle Comunidades Autónomas vale una clausola di residualità a favore dello Stato (art. 149, comma 3).

In questo modo si realizza una situazione intermedia tra quella delle nostre Regioni a statuto speciale e delle nostre Regioni ordinarie, ma che produce esiti molto diversi. In termini tendenziali l'esplicarsi progressivo del potere statutario può condurre a 17 diversi sistemi di distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Comunidades Autónomas, sempre con il limite del rispetto delle competenze riservate alla legge statale.

Le competenze legislative delle Comunidades Autónomas si confrontano con le materie statali, soprattutto nei casi in cui la Costituzione consente alla legge statale di disciplinare le "basi" di una materia: si può parlare di un contenuto minimo di uniformità che condiziona l'esercizio del potere legislativo autonomo.

Di fronte alla tendenza del legislatore statale ad usare in modo eccessivo queste competenze limitando in modo non giustificato, il legislatore regionale cosa può fare?

Può lo Statuto, in quanto legge organica, di rango superiore alla legge statale ordinaria, fissare criteri volti a "blindare" le competenze da esso elencate, a proteggerle dalla pervasività della legge statale? Ancora: può lo Statuto definire che cosa si debba intendere per le diverse categorie di competenza legislativa della Comunidad Autónoma, introducendo, sempre al fine di impedire che la legge statale intervenga impropriamente, una auto-qualificazione normativa della stessa nozione di competenza esclusiva o concorrente?

Su questo punto cruciale si confrontano le due posizioni prima richiamate.

Secondo lo Statuto della Catalogna, elaborato con l'apporto scientifico e culturale della gran parte dei giuspubblicisti catalani (il cui ragionamento di fondo è ben sintetizzato nel saggio di Joaquín Tornos Mas pubblicato in questo fascicolo della *Rivista*) e approvato dal Parlamento catalano nel 2006, lo Statuto è parte integrante del c.d. "blocco di costituzionalità", ha un potere di integrazione e di interpretazione delle norme costituzionali. Lo Statuto, quindi, può stabilire non solo quali siano le materie di competenza legislativa della Comunidad Autónoma, non solo quale sia il contenuto di tali materie, ma anche quale sia la portata delle diverse materie di competenza legislativa ordinaria dello Stato. Lo Statuto non solo è norma di rango superiore a quella ordinaria dello Stato, ma è approvato dallo stesso Parlamento nazionale. Le *Cortes*, secondo questo ragionamento, approvando con legge organica lo Statuto (che può essere modificato rispetto al testo approvato dall'assemblea legislativa della Comunidad Autónoma), finiscono per accettare una autolimitazione dello Stato ad interpretare la propria competenza legislativa riservata secondo le norme statutarie. Non si dimentichi che lo Statuto, una volta approvato dalle *Cortes*, è stato sottoposto a referendum della popolazione della Catalogna. Perché adottare un procedimento così impegnativo, se poi lo Statuto non è in grado di garantire le competenze che esso assegna alla Comunidad Autónoma, con l'assenso del Parlamento catalano delle *Cortes* e del popolo della Catalogna? Perché impiegare tanta energia politica e "costituzionale" se lo Statuto resta subordinato alla legge ordinaria statale?

Questa costruzione dello Statuto e del suo ruolo è radicalmente contestata dalla restante cultura giuspubblicistica spagnola e in definitiva dallo stesso Tribunal Constitucional, con i seguenti argomenti di fondo, che sono ben sintetizzati nel saggio di Luis Ortega Alvarez.

1) Non esiste alcun blocco di costituzionalità. Lo Statuto non partecipa della natura "costituente" che è riconosciuta solo alle norme della Costituzione. Lo Statuto rientra nell'attuazione costituzionale, è potere "costituito", deve rispettare la Costituzione, non ha poteri di integrazione e di interpretazione della Costituzione.

2) Lo Statuto ha rango di legge organica, ma nei suoi rapporti con le competenze riservate allo Stato dalla Costituzione non vale il criterio della gerarchia, ma della competenza per materia. Nelle materie di propria competenza lo Stato legifera nel rispetto della Costituzione, non dello Statuto.

3) Spetta solo al Tribunal Constitucional l'interpretazione delle disposizioni costituzionali sulla portata delle materie riservate allo Stato. Solo il Tribunal Constitucional può porre limiti al legislatore statale per impedire che leda impropriamente la competenza legislativa delle Comunidades Autónomas.

4) Le norme dello Statuto catalano che interpretano la Costituzione e definiscono la portata delle materie al fine della protezione delle competenze della Comunidad Autónoma non sono in contrasto con la Costituzione, ma solo perché si tratta di norme che non spetta allo Statuto definire, quindi norme non giuridiche, *inutiliter datae*.

Una clamorosa bocciatura, non tanto per il prevalere di logiche politiche (il Tribunal Constitucional ha cercato di dare meno soddisfazione possibile al ricorso presentato dal Partito Popolare), quanto perché il giudice costituzionale spagnolo ha voluto porre un freno al tentativo di "forzare" il modello vigente di interpretazione e attuazione della Costituzione in due punti "sensibili":

a) la possibile apertura ad un'eccessiva differenziazione. Non tanto, si ribadisce, perché il Tribunal Constitucional voglia evitare il possibile esito della creazione di 17 diversi modelli di distribuzione delle competenze, perché questo è ciò che la Costituzione spagnola prevede espressamente. È lo Statuto che fa l'elencazione delle materie di competenza regionale. Vi possono essere Comunidades Autónomas che assumono competenze per materie che in altre Comunidades Autónomas sono lasciate allo Stato. Ciò che il Tribunal Constitucional esclude è che vi possano essere 17 interpretazioni diverse sulla portata e sul contenuto delle materie di competenza statale. La loro interpretazione deve essere unitaria e uniforme. Lo Statuto è lo strumento individuato per l'assunzione di competenze da parte delle Comunidades Autónomas, ma sempre al di fuori dell'elenco dell'art. 149, comma 1. Lo Statuto, anche se di rango formalmente superiore alla legge statale ordinaria, è pur sempre una legge ad applicazione

territorialmente limitata, destinata ad operare solo nella Comunidad Autónoma interessata, non a livello nazionale;

b) il monopolio del Tribunal Constitucional in materia di interpretazione costituzionale. Questo è l'ostacolo, evidentemente sottovalutato, che si è rivelato più duro e determinante, più duro delle stesse perplessità politiche (manifestate sia dalla coalizione di centrosinistra, che a livello nazionale ha approvato lo Statuto alle Cortes, sia dal partito di opposizione, fieramente contrario ad ogni "deriva" anche soltanto più autonomistica). Il monopolio dell'interpretazione costituzionale è dappertutto difeso strenuamente dalle Corti costituzionali, sia nei confronti di Corti internazionali (si consideri il caso dei rapporti tra Corte italiana e Corte europea dei diritti dell'uomo), sia nei confronti di organi "costituzionali" di livello regionale (come le corti costituzionali dei *Länder* tedeschi).

4. *L'assenza di adeguate garanzie del riparto di competenze*

Su questo primo punto una conclusione appare comune all'esperienza dei due paesi: per quanto in entrambi si cerchi di renderlo chiaro, in qualche caso invalicabile (a protezione della parte "debole", le Regioni), il confine tra le competenze statali e quelle regionali tende ad essere continuamente violato e quasi sempre nel senso di una forte pervasività della disciplina legislativa nazionale. In Italia si è tentata la via di una riforma del testo costituzionale molto ampia e ambiziosa; in Spagna la strada (per noi italiani impensabile) del rafforzamento delle competenze regionali per via statutaria. Ma in entrambi i casi i risultati sono deludenti. L'unico argine che i nostri due ordinamenti mantengono sono proprio le Corti costituzionali, detentrici del monopolio dell'interpretazione costituzionale. Così la difesa dell'autonomia regionale finisce per risiedere nella (non sempre continua) sensibilità che in materia dimostrano i componenti delle Corti.

La necessità di altri strumenti di garanzia, interni al sistema istituzionale, ma soprattutto al sistema politico, si ripropone in termini tutto sommato simili per Spagna e Italia: si tratta del tema della istituzione di una sede di rappresentanza delle Regioni nei processi decisionali dello Stato nazionale.

Non è questo il luogo per affrontare in modo adeguato le alternative

che si presentano, anche sulla base degli studi comparati in materia, che si concentrano da un lato sul modello di una seconda Camera, di rappresentanza territoriale (delle sole Regioni o anche delle autonomie locali), e dall'altro sul modello, assai sviluppato in Italia (meno in Spagna), delle Conferenze, quali sedi paritetiche di confronto e raccordo tra Stato e sistema delle autonomie.

Il primo modello è stato oggetto di critiche ormai consolidate, che in gran parte attengono al rischio di "politicizzare" la seconda Camera, introducendola in logiche politiche e di partito che dovrebbero essere estranee all'esigenza di rappresentare gli interessi istituzionali delle autonomie, proprio al fine di rafforzarne la posizione nei confronti dello Stato centrale.

Il secondo modello è da alcuni rivalutato per la sua flessibilità e per il carattere soprattutto politico-amministrativo del raccordo che si crea tra gli esecutivi, statali da un lato e degli enti territoriali dall'altro. Ma esso non è esente da gravi limiti, quali: il riprodursi anche all'interno delle Conferenze di logiche di schieramento politico; l'inesistenza di conseguenze giuridicamente apprezzabili sulle decisioni statali (un accordo con il governo non vincola in nessun modo il Parlamento); la posizione di sostanziale subordinazione nella quale versano gli enti territoriali allorché concludono accordi apparentemente paritari con lo Stato centrale, quando questo resta il detentore della gran parte delle risorse finanziarie.

Nell'economia di queste note si può solo concentrare l'attenzione sul punto decisivo dell'efficacia della partecipazione regionale (ovvero del sistema delle autonomie) nei processi decisionali statali che abbiano effetti sulla posizione situazionale degli enti territoriali. Bisogna cioè chiedersi se lo Statuto regionale in Spagna, pur dotato di rango normativo superiore alla legge statale, non riesca a porre limiti al legislatore nazionale. Per quanto riguarda invece l'Italia, se la riscrittura con legge costituzionale degli elenchi di competenza non impedisce una legislazione statale uniformante in materie regionali, l'unico modo per riequilibrare il rapporto è la creazione di un sede istituzionale nella quale le Regioni (il sistema delle autonomie) possano intervenire in modo giuridicamente qualificato, con effetti certi, nel procedimento legislativo statale (nazionale).

Questa soluzione, qualunque dovesse essere, non sarebbe incompatibile con il mantenimento del sistema delle Conferenze, sicuramente utile per i raccordi di tipo amministrativo, intorno alle politiche da realizzare, di comune interesse o di interesse di una sola delle parti, ma non realizzabili senza il concorso dell'altra.

5. Ripensando la differenziazione: a) del riparto di competenze

La vicenda di cui ci occupiamo, letta in ottica strettamente italiana, pone almeno altri due ordini di considerazioni.

Il primo riguarda il tema stesso della differenziazione. Sia in Italia che in Spagna si possono isolare due diverse nozioni di differenziazione. In primo luogo le nostre Costituzioni consentono una differenziazione nel *riparto delle competenze*. Non tutte le Regioni devono avere lo stesso pacchetto di materie di competenza legislativa.

In Spagna, come si è visto questa differenziazione è potenzialmente generale: tutte le 17 Comunidades Autónomas possono, con i propri Statuti, assumere competenze legislative diverse dalle altre. In Italia questa differenziazione è limitata alle cinque Regioni a statuto speciale e all'eventuale utilizzazione della previsione dell'art. 116, comma 3, che consente di attribuire ad altre Regioni "ulteriori forme e condizioni di autonomia" per materie molto limitate e senza che l'intera materia possa essere, per le Regioni interessate, devoluta alla competenza regionale.

In secondo luogo la differenziazione comporta la possibilità di dare un *contenuto diverso alla disciplina delle materie* affidate alla competenza regionale. Con la legge regionale si possono differenziare i *diritti dei cittadini* (con limiti fissati, a fini di uguaglianza tra tutti i cittadini, dalla disciplina statale che tende a fissare livelli minimi, che possono sì essere differenziati, ma solo in senso migliorativo di ulteriore riconoscimento e espansione; si veda: per la Spagna l'articolo 149, comma 1, punto 1: "la disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali"; per l'Italia la lettera *m*) dell'art. 117, comma 2: "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"), ma soprattutto si possono

differenziare i *modi di tutela* dei diritti: la definizione e articolazione delle funzioni amministrative, le regole per il loro *svolgimento* e per la loro *organizzazione*.

Quanto alla prima differenziazione (nel riparto delle competenze), mi sembrano evidenti le resistenze ad una eccessiva differenziazione. In Spagna, nonostante la potenziale amplissima differenziazione prevista in Costituzione, forte è stata la spinta verso l'“armonizzazione del processo autonomico”, il cui esempio più rilevante è stata la LOAPA del 1982 (colloquialmente definita come *café para todos*), che venne sostanzialmente bocciata dal Tribunal Constitucional con la sentenza 76/1983, fondata su argomenti simili a quelli appena riscontrati nella sentenza sullo Statuto catalano: una legge statale, sia pure organica, non può sottrarre allo stesso Tribunal Constitucional il compito di interpretare la Costituzione. Non si trascuri, però, il fatto che la LOAPA si proponeva di limitare la differenziazione “armonizzando” non solo il riparto delle competenze, ma anche il contenuto del potere statale di fissare con norme statali la disciplina “di base” in materie di competenza legislativa regionale.

Anche in Italia la specialità, “vecchia” (l'autonomia delle cinque Regioni a statuto speciale) e “nuova” (le “ulteriori forme e condizioni di autonomia”) non gode di un favore molto esteso. Per la vecchia specialità si fa sempre più fatica a comprendere l'eccezione all'ordinario riparto di competenze riconosciuta alle Regioni speciali. Dopo la riforma del Titolo V l'elenco delle materie di competenza regionale ordinaria è divenuto in molti casi perfino più significativo di quello contenuto nei singoli statuti speciali e sembrano meno comprensibili le ragioni della specialità se non con riferimento ad un ristretto complesso di materie più legate a particolarità etnico-linguistiche. Mentre non si comprendono differenziazioni (nel riparto) fondate su condizioni di particolare arretratezza economica. Perché la Sicilia deve avere un riparto di competenze più favorevole della Calabria? Solo in omaggio ad una tradizione storica? La specialità si fa poi addirittura stridente se si considera la recente deroga dall'applicazione delle disposizioni di attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria e fiscale. Qual è il fondamento per mantenere in piedi l'attuale sistema, di puro privilegio finanziario per le Regioni speciali? Perché il sistema

di determinazione dei costi standard o la definizione degli strumenti di perequazione deve valere per tutte le Regioni salvo che quelle a statuto speciale? Perché in presenza di “squilibri economici e sociali” non si estendono a tutte le Regioni in difficoltà le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali” dello Stato di cui all’art. 119, comma 5, Cost. senza ulteriori speciali privilegi?

Ma anche la “nuova” specialità non sembra incontrare particolari favori, tanto che essa è rimasta del tutto inattuata.

Penso che queste resistenze, anche se spesso celano interessi “centralistici”, di mera conservazione di funzioni e poteri finanziari agli apparati dello Stato nazionale, debbano essere riconsiderate in modo più spassionato, per vedere se dietro esse non vi siano esigenze apprezzabili di unitarietà.

Quando si definisce il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in realtà si opera anche una separazione organizzativa rilevante. Nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva lo Stato non solo legifera ma è autorizzato a individuare funzioni amministrative, a disciplinarne l’esercizio e a costituire propri apparati organizzativi. Sia in Italia che in Spagna, in primo luogo vi sono le funzioni dello Stato, mentre tutto il resto è regionalizzabile (in Italia è di competenza residuale delle Regioni, in Spagna è assumibile da parte delle *Comunidades Autónomas* con i loro Statuti). Se il riparto è mobile, differenziabile da una Regione all’altra, lo Stato sarà costretto ad organizzare l’esercizio delle funzioni non assunte nel territorio di alcune Regioni, mentre se ne dovrà astenere nelle altre. Potremmo avere un Ministero dell’industria che ha propri uffici centrali e periferici per svolgere funzioni relativamente solo ad alcune parti del territorio nazionale, il che appare, anche se formalmente rispettoso dell’autonomia perché “flessibile”, assai poco funzionale e fonte di potenziali sovrapposizioni e conflitti di attribuzione.

Il “grande riparto” delle competenze legislative e delle connesse funzioni amministrative ha un senso solo se individua un criterio che è anche criterio di chiara separazione di funzioni amministrative, di apparati, di risorse finanziarie. Questo criterio non può che essere uniforme, proprio perché individua gli “interessi unitari” che spetta allo Stato curare.

Operata in modo uniforme la grande ripartizione delle competenze, il criterio di differenziazione opera nei diversi sistemi regionali, al loro interno. Se la sanità è materia non statale, ma legislativamente della Regione la distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti locali e la stessa Regione potrà seguire dei criteri differenziati. Non è necessario, sempre per restare nel campo della sanità, che in tutte le Regioni vi sia la riserva di competenze in materia di organizzazione delle strutture di cura in capo alla Regione: in alcune realtà regionali è possibile operare nel senso di un maggiore decentramento verso gli enti locali (di una diversa applicazione del principio di sussidiarietà). Va sottolineata la grande differenza tra l'affrontare queste problematiche in un contesto di forte accentramento ovvero in un modello fortemente decentrato (che sarebbe sbagliato definire "federale" secondo la pessima abitudine di qualificare in questo modo forme di decentramento più significative di quelle attuali, in termini di competenze decentrate).

La differenziazione per specialità, cioè il riconoscimento di un diverso riparto delle competenze per alcune Regioni ha avuto senso in Italia quando si trattava di garantire ad alcune Regioni posizioni di autonomia in una condizione generale di forte accentramento: in quel contesto il decentramento era l'eccezione al centralismo. La specialità ha cominciato a perdere progressivamente di significato con la effettiva introduzione delle Regioni ordinarie, per entrare in forte contraddizione in presenza di una riforma costituzionale complessiva (nel 2001) indirizzata nel senso della maggiore garanzia di competenze legislative per le Regioni (tutte quante). In un sistema che nel suo complesso si vuole ispirato al massimo decentramento possibile, sono gli interessi unitari a dover essere "isolati" come eccezione al decentramento di competenze. In un simile contesto il fatto che si proceda alla individuazione omogenea degli interessi unitari non è più in contraddizione con il decentramento, ma è la condizione necessaria per assicurare l'effettiva cura di quegli interessi.

Se riguardate sotto il solo profilo del riparto delle competenze legislative (e amministrative) tra lo Stato e il sistema congiunto Regioni-enti locali, le ragioni della uniformità sembrano acquistare un nuovo contenuto, sicuramente più accettabile.

Porrei agli amici spagnoli lo stesso problema, anche con riferimento al loro paese, relativamente al senso della differenziazione, più potenziale che effettiva, che la Costituzione spagnola consente attraverso l’emanazione degli Statuti di autonomia. Non sarebbe preferibile un nuovo “patto costituzionale” fondato sulla chiara e omogenea individuazione degli interessi unitari e quindi delle competenze e delle funzioni amministrative da riservare allo Stato, lasciando tutta la restante distribuzione di compiti (tra Comunidades Autónomas e loro enti locali) agli Statuti? Non sarebbe questo un terreno sul quale tutte le 17 Comunidades Autónomas potrebbero trovare, magari d’accordo con gli enti locali, un consenso generale, base per una rivendicazione unitaria nei confronti dello Stato? La via della ricerca di strade differenziate per il riparto delle competenze con lo Stato si è dimostrata impercorribile, anche perché, in occasione del lungo processo di approvazione dello Statuto, ciascuna Comunidad Autónoma si confronta individualmente con lo Stato e non sempre ci sono le condizioni politiche (come nei casi in cui il governo e la maggioranza parlamentare nazionale hanno bisogno dell’apporto di partiti nazionalisti) per spuntarla. Non è questo in definitiva un obiettivo poco utile se guardato dal punto di vista della effettiva garanzia dell’autonomia regionale?

6. Ripensando la differenziazione: b) del contenuto delle discipline regionale

Ciò che si è detto fin qui sulla differenziazione del riparto di competenze non vale per la seconda differenziazione, quella che si realizza con l’esercizio del potere legislativo regionale, con la individuazione delle funzioni attinenti alle diverse materie, alla loro distribuzione tra i livelli di governo all’interno della Regione.

In questo secondo caso la differenziazione delle discipline sostanziali costituisce il fondamento stesso del decentramento delle competenze legislative alle Regioni e della distribuzione secondo il principio di sussidiarietà delle funzioni amministrative tra Comuni, livello intermedio e livello regionale. Si decentra per consentire la ricerca di soluzioni procedurali e organizzative diverse, adeguate alla diverse realtà culturali e amministrative.

Qui le esigenze unitarie dovrebbero avere un peso minore. Seguendo l'impostazione comune delle Costituzioni italiana e spagnola, le ragioni dell'unità stanno negli elenchi delle materie di competenza statale; esercitando le proprie competenze legislative e le connesse funzioni amministrative lo Stato garantisce gli interessi unitari. Il resto è differenziabile, perché siamo in presenza di interessi non unitari o, meglio, di interessi generali sì, ma perseguibili con modalità differenziate. A questo proposito va segnalata una delle grandi novità del nostro nuovo Titolo V, che invece non ritroviamo nell'ordinamento spagnolo: da noi la riserva in materia di organizzazione amministrativa allo Stato è relativa solo all'organizzazione dello stesso livello nazionale (Ministeri e enti pubblici nazionali, art. 117, comma 2, lett. g) Cost.). La novità sta nella fine dell'uniformità organizzativa come condizione di uguaglianza nel godimento dei diritti. Per le funzioni decentrate vige l'opposto criterio della (possibile) ampia differenziazione organizzativa delle funzioni. Mentre in Spagna vige ancora la riserva statale in materia di "basi del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche e del regime statutario dei pubblici funzionari" (art. 149, comma 1, punto 18), che autorizza ampiamente lo Stato a dettare discipline uniformanti proprio nel campo che costituisce il fondamento del decentramento e dell'autonomia, ovvero l'organizzazione delle funzioni. Come sappiamo in nessun paese è possibile giungere ad un tale semplificato sistema di riparto. Accanto alle materie rispettivamente riservate in via esclusiva tanto allo Stato quanto alle Regioni, è impossibile evitare un'area di materie nelle quali vi sia concorrenza tra fonti. Nell'esperienza italiana in primo luogo le materie in senso stretto "concorrenti", perché non attribuibili per intero alla competenza regionale (art. 117, comma 3).

In queste materie residuano degli interessi unitari, individuati nella forma di principi fondamentali, che, per coerenza con l'impostazione generale, dovrebbero riguardare più l'individuazione di obiettivi, finalità e diritti da tutelare per tutti i cittadini che non le forme di esercizio delle funzioni (procedimenti e organizzazione). In secondo luogo le tanto controverse materie "trasversali", che consentono allo Stato di dettare discipline unitarie anche relativamente a materie di competenza esclusiva regionale.

Da un lato, quindi, l'esigenza imprescindibile di difendere la potenziale differenziazione delle discipline come contenuto essenziale dell'autonomia (legislativa e regolamentare di Regioni ed enti locali); dall'altro lato il continuo riemergere di spinte uniformanti che negano la differenziazione nel suo nocciolo essenziale, la diversificazione del contenuto delle discipline sostanziali in materia di individuazione, distribuzione e esercizio delle funzioni amministrative.

In questo caso l'obiettivo della difesa, della "blindatura" delle competenze regionali (e locali) appare sacrosanto, perché mira alla salvaguardia del cuore stesso dell'autonomia.

Eppure non si può che prendere atto che le due diverse strade tentate da Italia e Spagna hanno registrato un fallimento: è fallita la strada italiana della riscrittura completa degli elenchi di competenze, con tanto di clausola di residualità girata a favore della competenza regionale; è fallita la strada spagnola della riscrittura degli elenchi di competenza regionali negli Statuti di autonomia.

In entrambi i casi ci troviamo di fronte ad uno Stato che tende a forzare i limiti posti dalle norme costituzionali e a giudici costituzionali che, anche al fine di tutelare il proprio monopolio interpretativo della Costituzione, assumono per intero il giudizio di compatibilità della legislazione statale, finendo per lo più per avallare le tendenze centralistiche delle politiche statali. In qualche caso costruendo nuovi titoli di legittimazione (clamoroso in Italia il caso della c.d. "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative, con il connesso potere normativo, in materie di competenza regionale). Le scelte dei giudici costituzionali non sono sempre da condannare, perché spesso annullare la legge statale uniformante può condurre ad un vuoto di disciplina (per l'assenza di una disciplina regionale delle materia) o alla mancata cura di un interesse unitario.

Queste esperienze ci dicono:

- a)* che nessuna tecnica di elencazione o definizione delle tipologie di competenza legislativa è destinata a tenere di fronte al persistere di spinte centripete;
- b)* che il confine tra interessi unitari ed esigenze di differenziazione della disciplina sostanziale delle funzioni è mobile, destinato a mutare con il mutare delle condizioni economiche, sociali e tecnologiche che condizionano la stessa individuazione delle funzioni pubbliche;

c) che anche un ottimo sistema di ripartizione delle materie e di concorrenza tra fonti nella stessa materia, anche un sistema che “tenga” abbastanza a lungo nel tempo, impone l’attivazione di forme di collaborazione tra livelli di governo, a causa della evidente interconnessione tra funzioni diverse. La realizzazione di politiche, anche affidate alla responsabilità di un solo livello di governo, comporta il concorso di altri livelli per la realizzazione degli interventi connessi. In realtà quasi mai esistono politiche pubbliche per intero affidate ad un solo livello di governo: le politiche pubbliche attraversano, per definizione, diversi livelli di governo.

In sostanza lavorare sulla ripartizione delle competenze e sui criteri per disciplinare la concorrenza tra fonti di disciplina delle funzioni è sicuramente utile, ma altrettanto sicuramente insufficiente: occorrono strumenti di leale collaborazione, in primo luogo strumenti di efficace partecipazione delle Regioni (del sistema delle autonomie) alle decisioni statali più significative.

Le Regioni devono potere incidere nei momenti in cui si decide sulla definizione di nuovi confini tra le competenze statali e regionali.

Si pensi alle revisioni costituzionali relative agli elenchi delle materie. Si pensi alle leggi statali con le quali lo Stato, forzando in via interpretativa la Costituzione, adotta atti con i quali incide sull’esercizio delle competenze regionali, in tutti i casi in cui ritenga che il riparto operato in Costituzione non consenta un’adeguata tutela degli interessi unitari. Si pensi alle leggi statali con le quali si delineano i tratti essenziali della finanza degli enti territoriali. Si pensi alle leggi statali che individuano i principi fondamentali nelle materie regionali (o tutte le formulazioni analoghe che consentono allo Stato di intervenire con proprie leggi in materie regionali in Spagna). Si pensi alle leggi statali nelle materie trasversali quando queste dettano norme in materia regionale. Si pensi, infine, agli atti statali che pur formalmente rispettosi delle competenze regionali (e locali) realizzano politiche statali che presuppongono il concorso delle amministrazioni regionali e locali, magari imponendo il concorso utilizzando “incentivazioni” di tipo finanziario.

Si ripropone qui il tema della sede di rappresentanza delle Regioni (del sistema delle autonomie), nei termini prima delineati.

7. Qual è il limite al di là del quale il decentramento dà luogo alla rottura dell'unità nazionale?

Il primo punto di riflessione sulla differenziazione impone di ragionare sulla effettiva necessità di un modello fondato sulla differenziazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, mentre la differenziazione delle discipline sostanziali deve essere garantita in modo significativo, pena la perdita di senso dell'intero processo di decentramento.

Il secondo punto riguarda un tema ancora più di fondo: il rischio che i processi di decentramento e di garanzia della posizione di autonomia degli enti territoriali titolari di funzioni decentrate possano aprire la strada ad esiti impensati (o comunque diversi da quelli dichiarati) sulla tenuta complessiva dell'unità nazionale nei nostri due paesi.

Queste riflessioni sono, per quanto mi riguarda, fortemente influenzate dal fatto che protagonista del passaggio al c.d. "federalismo" italiano sia un partito politico, la Lega Nord, che è decisivo nella maggioranza di governo, che non nasconde di auspicare esiti di separazione della "Padania" dallo Stato italiano e che ritiene di consolidare il proprio rapporto con gli elettori sulla ostentazione di un basso, se non nullo, sentimento patriottico, di appartenenza alla comunità nazionale.

Sono condizionato dalla constatazione che il federalismo predicato (e strenuamente difeso e propagandato) di recente, in occasione dell'adozione della complessa disciplina di attuazione dell'art. 119 Cost., non consista affatto nella introduzione di un diverso assetto costituzionale complessivo, nel quale si riveda nel suo insieme l'assetto delle competenze e gli strumenti di leale collaborazione; né nell'introduzione di elementi che completino il quadro delineato dalla riforma del 2001 (per esempio affiancando le disposizioni del Titolo V con una revisione del bicameralismo perfetto attuale e la creazione di una Camera delle Regioni, ovvero ogni altra soluzione analoga di creazione di una sede di partecipazione regionale alle decisioni statali). Netta è l'impressione che, dietro lo schermo del "federalismo fiscale", si celi solo la volontà di realizzare un diverso assetto della finanza territoriale, che riduca gli effetti degli attuali meccanismi di solidarietà/perequazione mantenendo alle più ricche Regioni del Nord un ammontare di risorse più consistente. Netta è l'impressione che si voglia-

no consolidare i sentimenti antiunitari e antisolidaristici delle popolazioni delle Regioni settentrionali, aprendo in tal modo prospettive e aspettative di tipo separatistico. Questa impressione sembra rafforzata dalla constatazione, che non richiede una particolare dimostrazione, che al federalismo predicato corrisponde un centralismo praticato cui le stesse forze politiche non si preoccupano di porre alcun argine efficace. Si rinuncia a riformare in profondità l'assetto costituzionale, la forma di Stato. Si rinuncia a conciliare le esigenze unitarie e quelle del decentramento e dell'autonomia, per curare, in una prospettiva separatistica, solo particolari interessi territoriali.

È quindi comprensibile che è con occhiali inevitabilmente italiani che si finisce per valutare le esperienze straniere, le diverse strade tentate per rafforzare i processi di decentramento.

In questa ottica anche la vicenda dello Statuto della Catalogna si presta a qualche considerazione preoccupata.

È noto quanto l'autonomismo catalano si fondi su realtà sociali e culturali ben diverse dalla invenzione caricaturale della "Padania". Lì vi è una cultura, una lingua e un forte sentimento "nazionale" contrapposto alla tradizione castigliana dell'ordinamento statale spagnolo. Per una parte non trascurabile dei catalani l'unità spagnola è vista più come una imposizione che come una comune conquista. Dal punto di vista dei catalani poco si apprezzano i vantaggi che l'unità statale conquistata da tanti secoli ha prodotto per la Spagna e per la stessa Catalogna. Non si dimentichi che il centralismo pre-costituzionale spagnolo si tingeva di chiari tratti di autoritarismo franchista, non a caso feroce repressore di ogni forma di autonomia e di decentramento.

La Catalogna sembra costituire uno degli esempi migliori in Europa di un autonomismo che non si pone in termini egoistici o di chiusura alle esigenze di solidarietà, ma al contrario concepisce l'autonomia come l'occasione per l'accrescimento della democrazia e dell'espansione dei diritti civili, economici e sociali dei cittadini.

Il dubbio che si insinua nell'osservatore italiano riguarda la possibilità che il processo avviato porti a soluzioni ben diverse da quelle ipotizzate all'inizio. In questo senso la perplessità maggiore sta proprio nella unilateralità della strada tentata.

Il saggio di Joaquín Tornos richiama il dato da cui è partito il legislativo

re statutario catalano: la constatazione dell'inesistenza della prospettiva di una revisione costituzionale condivisa e della insostenibilità della condizione attuale dell'autonomismo catalano.

Eppure la via della revisione dello Statuto catalano è stata percepita come una via singolare, venata di tratti "egoistici", accentuando l'isolamento dell'esperimento, impedendo che esso si ponesse, semmai, come una testa di ariete per aprire la strada ad una nuova fase di revisione statutaria che tutte le 17 Comunidades Autónomas potessero seguire. Il tentativo della Catalogna non ha ricevuto nessuna solidarietà da parte delle altre 16 Comunidades Autónomas, che sono semmai apparse timorose che si affermasse un modello di rapporti tra Stato centrale e Catalogna di tipo privilegiato, in prospettiva contrario ai loro interessi.

Né hanno giovato altri fattori di contesto. Si consideri il fatto che la Catalogna ha ottenuto nel frattempo un diverso assetto generale della finanza territoriale nel quale la perequazione è stata fortemente delimitata, proprio allo scopo di mantenere più risorse finanziarie alla Catalogna, introducendo quel criterio del *ranking* delle Regioni in base alla capacità fiscale dei loro abitanti, che la perequazione può correggere ma non modificare nella collocazione, che è stato poi introdotto da noi, tra molte critiche, con la legge 42/2009.

Si consideri l'insistenza sulla auto-qualificazione della Catalogna come "nazione", sia pure nel quadro di uno Stato spagnolo plurinazionale. Nonostante questa precisa collocazione della rivendicazione nel quadro costituzionale spagnolo e nonostante lo spostamento della dichiarazione dal testo normativo dello Statuto al suo preambolo il Tribunal Constitucional ha di fatto sterilizzato ogni effetto giuridico della qualificazione, stabilendo che esiste in termini giuridici una sola nozione di "nazione" che deve essere riferita alla Spagna nel suo insieme. Il riferimento alla nazione catalana contenuto nel Preambolo costituisce una previsione priva di ogni effetto giuridico, non solo sull'assetto costituzionale dello Stato, ma anche sulla possibilità di costituire un canone interpretativo delle norme statutarie. Ancora una volta una affermazione non rivoluzionaria e anzi prudente, inserita in un processo percepito come unilaterale via d'uscita dalla unità nazionale spagnola, ha accentuato le difficoltà.

Ad analoghe considerazioni si presterebbe anche la forte accentuazione sul tema della lingua, non solo come lingua di uso preferenziale, ma anche come dovere per tutti di conoscerla. Anche in questo caso si tratta di una rivendicazione comprensibile, ma ricca di implicazioni negative di potenziale rottura. Non va trascurato che in altri ordinamenti europei, anche in questo caso al di là delle intenzioni dichiarate, la forte insistenza su elementi identitari come la lingua spesso ha portato a conseguenze impreviste: si veda il caso della lingua basca il cui uso è stato progressivamente imposto dalla Comunidad Autónoma (rispetto a iniziali percentuali assai modeste), accentuando sentimenti di identità territoriale in contrapposizione (drammatica e sanguinosa come si sa) con l'unità nazionale spagnola; si considerino i casi di altre realtà storiche nelle quali la lingua è potenzialmente il fondamento di processi di separazione (il pensiero va inevitabilmente al Belgio). Più che un esperimento avanzato, foriero di una nuova stagione statutaria per tutti, lo Statuto della Catalogna è stato visto, non solo dal *Partido Popular*, ma da tutti i giuspubblicisti spagnoli non catalani (con rarissime eccezioni) come una potenziale rottura unilaterale non solo della solidarietà nazionale, ma della stessa unità dello Stato spagnolo.

Paradossalmente, poi, il sostanziale fallimento dell'esperimento può produrre altri esiti negativi, certamente non voluti dai sostenitori della via statutaria.

In primo luogo il rafforzamento del centralismo, di fronte all'inevitabile disorientamento nel campo del sistema delle autonomie, in particolare nel campo delle Comunidades Autónomas.

In secondo luogo l'effetto, di rimbalzo, di un più accentuato separatismo proprio nella società catalana. Di fronte al fallimento di una via "riformistica" realizzata con il concorso di quasi tutte le forze politiche catalane, con una forte negoziazione a livello nazionale (durante la c.d. *tramitación* dello Statuto presso le *Cortes*), con il successivo voto referendario di conferma del "compromesso" realizzato a livello nazionale, vedere lo Statuto, se non annullato, quantomeno devitalizzato nelle sue parti più innovative e significative in termini di rafforzamento dell'autonomia catalana, ha già prodotto una forte reazione popolare segnata dalla contrapposizione allo Stato spagnolo. Se la

via dell'autonomia non produce risultati per via statutaria, nel quadro dell'unità dello Stato spagnolo, sono già evidenti i segnali di nuove strade, più radicali: una soluzione più decisamente confederale, se non la pura e semplice separazione della Catalogna dallo Stato spagnolo. Si tratta di segnali per ora isolati e minoritari, poiché finora anche il partito nazionalista moderato, CiU (*Convergència I Unió*), nel frattempo ritornato alla guida della *Generalitat*, non è certamente fautore di una deriva separatista.

Non spetta a me entrare nel merito di una valutazione degli effetti che avrebbe sulla Spagna un'eventuale separazione di una sua Regione, non solo tra le più ricche ma anche culturalmente e civilmente più evolute, al livello degli standard europei più elevati.

Penso che la prospettiva di una separazione delle Regioni del Nord del paese sarebbe catastrofica, mentre vanno invece ricercati nuovi fondamenti e ragioni di unità, non solo formale ma sostanziale.

Il rischio maggiore non sta certamente nell'esplicita affermazione di una tale prospettiva, ma che ad essa si arrivi per forza di inerzia, per una catena non consapevole di atti che producono una minore tenuta della unità nazionale, una perdita di fiducia dei cittadini nella possibilità di avere governi autonomi autorevoli e responsabili nel quadro dell'unità nazionale.

Il centralismo, si badi bene, non è la giusta ricetta contro queste derive, perché al contrario la sua incapacità di dare risposte adeguate ai bisogni dei cittadini e di tutelare i loro diritti può incrementare la disaffezione per le istituzioni democratiche e aprire la strada a scorciatoie separatistiche.

Appare difficile riproporre la strada della riforma organica in senso autonomistico di Stati che sembrano oggi, nei nostri due paesi, tetragoni ad un decentramento che comporti la differenziazione delle soluzioni organizzative e delle politiche.

Una risposta potrebbe allora consistere nella introduzione di almeno qualche elemento "federale" nei sistemi di autonomia territoriale, sia in Italia che in Spagna. Cominciando dalla creazione di quella sede di rappresentanza degli enti territoriali capace di adottare atti che abbiano effetti giuridici certi (per esempio la necessità di una maggioranza qualificata per superare il parere negativo dell'organo di rappresen-

tanza regionale, ovvero la necessità di motivare adeguatamente, in termini di interessi unitari, la decisione statale difforme dal parere; ovvero ancora la possibilità di concludere, con adeguate procedure, veri e propri accordi di rango costituzionale o di interpretazione condivisa delle norme costituzionali).

Un'innovazione apparentemente limitata, ma ricca di conseguenze rilevanti sul sistema istituzionale, per la quale almeno il sistema degli enti territoriali, Regioni ed enti locali, dovrebbe trovare una posizione unitaria, finora largamente mancante.

Se il sistema delle autonomie non trova un largo consenso sulla introduzione di strumenti di effettiva protezione e consolidamento dell'autonomia appare vano sperare che la soluzione possa venire dal sistema politico nazionale, oggi bloccato (per motivi diversi ma convergenti nei nostri due paesi) e incapace di una nuova revisione costituzionale o del completamento in senso autonomistico dell'attuale assetto costituzionale.