

C'è spazio per un “diritto amministrativo regionale”? Alcune riflessioni sulla (presunta) statualità del diritto amministrativo a partire dal volume “Derecho Administrativo de Castilla-La Mancha. Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel”, Iustel, 2022

Gianluca Gardini

Si può parlare di un “diritto amministrativo regionale”? È una domanda vera, priva di retorica: il dubbio reale è se esista un diritto amministrativo diverso da quello statale, che sia dotato di peculiarità e dignità proprie dal punto di vista di fonti, regole, organizzazione, apparati, sanzioni, responsabilità. Potremmo spingerci ancora oltre e, estremizzando il concetto, domandarci se esista un diritto amministrativo locale, generato da Comuni, Province, Città metropolitane; e, proseguendo lungo questa direttrice, se possa configurarsi un diritto amministrativo dell'intercomunalità, degli enti locali associati, delle autorità d'area, dei territori in genere.

Ma soffermiamoci sulla prima parte della questione, quella concernente le Regioni, ossia gli unici enti “politici” che la nostra Costituzione contempla, oltre allo Stato, in quanto dotati di poteri legislativi che consentono di esprimere indirizzi, direttive e strategie autonome con riferimento alla popolazione residente sul territorio regionale, modulando, integrando e differenziando le indicazioni “politiche” formulate dal centro. Il tema, in questo caso, è capire se il diritto amministrativo sia solo quello generato dal legislatore statale e dall'attuazione delle norme dettate da quest'ultimo, ovvero se possano ipotizzarsi tanti diritti amministrativi quante sono le Regioni italiane.

Il problema, si noti, non riguarda solamente il nostro ordinamento, ma interessa ugualmente tutti gli ordinamenti decentrati, inclusi quelli federali, in cui a fianco dello Stato operano enti caratterizzati da autonomia

politica. Il contrappunto tra statualità e pluralità del diritto amministrativo non è certo nuovo, ed affonda le proprie radici nella metodologia orlandiana di fine Ottocento, in particolare nella teoria della pluralità degli ordinamenti elaborata da Santi Romano.

Si intende con ciò sottolineare che quello del diritto amministrativo regionale è in realtà un tema di teoria generale, la cui rilevanza per la dottrina giuspubblicistica varia in funzione del grado di decentramento dell'ordinamento di riferimento. Non è quindi sorprendente il fatto che la dialettica tra diritto amministrativo statale e regionale abbia assunto crescente importanza in Spagna, un Paese la cui forma di Stato regionalista è andata progressivamente accentuandosi, fino a generare istanze autonomistiche da parte delle (o perlomeno di alcune) *Comunidades autonomas* che scuotono l'unità statale dalle fondamenta. La Spagna è un Paese che presenta evidenti punti di contatto con il nostro, che non si limitano agli aspetti linguistici e culturali: è opinione diffusa, infatti, che il modello regionale originariamente entrato a far parte della Costituzione italiana si discosti in modo netto da quello degli Stati membri di ordinamenti federali, e incontri un suo precedente diretto, ancorché parziale, nella Costituzione spagnola del 1931 (cd. seconda Repubblica). La Costituzione della seconda Repubblica era ispirata a una regionalizzazione parziale, e intendeva dare risposta alle istanze dei territori caratterizzati da specificità storiche (Catalogna, Paesi baschi, Galizia), le cd. Comunità autonome di primo livello. Veniva così operata una differenziazione tra Regioni dotate di poteri legislativi propri e Regioni che ne erano prive, simile a quella che si rivedrà anche nella Costituzione del Portogallo del 1976 con riferimento alle isole di Madera e Azzorre.

Non è quindi un caso che proprio in Spagna, nel corso di quest'anno (2022), sia apparsa un'opera collettanea, coordinata dalla prof.ssa Dolores Utrilla, dal titolo suggestivo "*El Derecho Administrativo de Castilla-La Mancha. Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel*" (Iustel, 2022). Un'opera in cui si affronta a viso aperto il tema dell'esistenza (reale? possibile? immaginifica?) di un "diritto amministrativo regionale", inteso come diritto autonomo, insieme di regole pubblicistiche riguardanti la generalità degli interessi che fanno capo alla popolazione residente sul territorio della *Comunidad autonoma* di Castiglia-La Mancha, e come tali significativamente differenziate da quelle statuali.

Una differenziazione che, nel sistema spagnolo, potrebbe risultare (ma, come vedremo, non è) particolarmente accentuata, dal momento che la Costituzione del 1978 affida l'attuazione del modello autonomistico ai singoli Statuti regionali, approvati in via definitiva con legge statale, anziché provvedervi direttamente attraverso una serie di disposizioni puntuali e vincolanti, come avviene nella Costituzione italiana in riferimento alle Regioni ordinarie.

Il volume cerca di approfondire e fornire una risposta scientificamente attendibile al quesito da cui prende le mosse questo breve scritto: e cioè, se sia possibile, e in che misura, parlare di un diritto amministrativo peculiare delle *Comunidades autonomas* (Regioni) spagnole – nello specifico della Regione Castiglia-La Mancha (CLM) –, derivato dalla potestà regionale di autoorganizzazione, dalla funzione legislativa e dalle competenze esclusive riconosciute alle Regioni dall'ordinamento spagnolo. O se, al contrario, il diritto amministrativo spagnolo non possa che essere qualificato come statale, ossia disegnato e regolamentato a livello centrale, affermazione altrettanto plausibile che soffocherebbe sul nascere qualunque dibattito sull'esistenza di un *corpus* normativo regionale differenziato.

Il volume coordinato (e in larga misura scritto) da Dolores Utrilla è un'opera imponente, 450 pagine articolate in 13 capitoli, alla cui realizzazione hanno contribuito 12 ricercatori provenienti da 8 diverse università spagnole, apportando sensibilità diverse e metodologie complementari al compimento di una ricerca che può senza dubbio considerarsi innovativa all'interno del panorama europeo degli studi pubblicistici.

Il punto di partenza dell'opera è la quasi totale assenza di lavori scientifici che si occupano di questo tema, nonché di dati certi e verificabili su cui far poggiare argomenti a favore o contro l'autonomia del diritto amministrativo regionale: ricorda in proposito Utrilla che, sino ad oggi, esistevano solo due studi generali concernenti l'ordinamento giuridico-amministrativo di CLM: il primo, pubblicato nell'anno 2000 (a cura di Luis Ortega Álvarez, *Derecho Autonomico de Castilla-La Mancha*), il secondo, sostanzialmente una seconda edizione del primo, pubblicato nell'anno 2016 (a cura di Consuelo Alonso, Miguel Beltrán, Francisco Delgado e José Antonio Moreno, *Derecho Publico de Castilla-La Mancha*). Entrambi questi lavori monografici, a ben vedere, fanno capo ad un unico filone scientifico, avviato, per

l'appunto, dal compianto Luis Ortega Álvarez, cattedratico all'Università di Castiglia-La Mancha e giudice del *Tribunal Constitucional*, e in seguito alimentato dai suoi discepoli, Dolores Utrilla da ultima.

Il fatto stesso che la dottrina giuspubblicistica spagnola, in oltre 40 anni di regionalismo, abbia sostanzialmente ignorato il tema del "diritto amministrativo regionale" dimostra, di per sé, come gli interpreti escludessero in radice la possibilità per le Regioni di dotarsi di un diritto amministrativo differenziato da quello dello Stato, nonché di assetti organizzativi propri e originali. Questo assunto, ancorché comune in dottrina e giurisprudenza, manca però di un chiaro fondamento giuridico, sia dal punto di vista teoretico che empirico.

Nella prefazione al volume, la coordinatrice afferma infatti che «lo Stato autonomista ha offerto spazi sufficienti da consentire alle Regioni di maturare istituzioni giuridico-amministrative proprie concernenti la parte generale del sistema del Diritto amministrativo, seppure nei limiti dettati dal riparto delle competenze tipico dello Stato autonomista». Se manca un diritto amministrativo regionale in Spagna non è dunque per impossibilità ontologica, per il carattere intrinsecamente ed esclusivamente nazionale del diritto amministrativo. È stato semmai il mimetismo tra Stato e Regioni, da un lato, e tra le diverse Regioni dall'altro, a portare alla sostanziale uniformità del diritto amministrativo spagnolo, un *corpus* normativo che anche dopo la fine del franchismo ha continuato ad essere identico in tutto il Paese e unico per tutti i cittadini a prescindere dalle peculiarità territoriali, sociali, culturali e linguistiche. La tendenza all'imitazione e alla replica ha spento sul nascere ogni possibile speculazione circa l'esistenza di un diritto amministrativo regionale che si differenzi da quello statale. All'uniformità di fondo del diritto amministrativo, come opportunamente segnala Tomàs de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo nel *Prologo* al volume, hanno contribuito anche l'esigenza di assicurare uguali garanzie ai diritti fondamentali della persona in tutto il Paese, nonché la tradizionale visione del diritto amministrativo come strumento di controllo sull'amministrazione, creato per garantire la soggezione del potere pubblico al principio di legalità (*rule of law*) e la sua funzionalità all'attuazione della legge.

Il libro coordinato da Dolores Utrilla prova a ribaltare questo assunto di partenza, domandandosi se davvero il diritto amministrativo regionale (e

in particolare quello di CLM) si riduce ad una mera replica (*lex repetita*, secondo l'icastica definizione del *Tribunal Constitucional* spagnolo) di quello statale, o se invece non possa offrire spunti originali e migliorativi, consentendo una regolazione più funzionale agli interessi della comunità che vive nel territorio regionale. Muovendo da questo interrogativo di partenza, la prima parte volume è volta a ricostruire gli elementi strutturali, la portata e i contenuti essenziali del diritto amministrativo della Regione CLM. L'analisi si concentra innanzitutto sugli elementi che caratterizzano la cd. parte generale del diritto amministrativo della Regione CLM (fonti, organizzazione, procedimento amministrativo, responsabilità, attività sanzionatoria, autorizzatoria e di sovvenzione, contratti pubblici, ordinamento locale), senza tuttavia trascurare la disciplina dei vari settori di competenza regionale (istruzione, sanità, ambiente, urbanistica e edilizia, trasporti, ecc.); e, in ogni capitolo, viene offerta una puntuale comparazione con la corrispondente disciplina dello Stato e delle altre *Comunidades autonomas* spagnole.

La seconda parte del volume, invece, si concentra sulla possibile evoluzione e sulle potenzialità del diritto amministrativo della Regione CLM, partendo dall'ipotesi (ovviamente da dimostrare) che vi siano spazi di autonomia lasciati inutilizzati da parte della Regione stessa che permetterebbero una significativa crescita del diritto amministrativo regionale, oltre che una sua differenziazione da quello statale: ciò, sia in riferimento alla parte generale (procedimento amministrativo, organizzazione, ordinamento locale, potere autorizzatorio, sanzionatorio ecc.), sia in riferimento alle discipline settoriali. Al netto dei limiti invalicabili e generali posti all'autonomia regionale – rappresentati dal diritto dell'Unione europea, dalla Costituzione, dallo Statuto regionale stesso, dalla competenza esclusiva dello Stato su alcune materie –, dalla lettura del libro appare evidente la scarsa propensione dimostrata dalla Regione CLM (e dalle Regioni spagnole in generale) a discostarsi dagli indirizzi che dal centro vengono rivolti a tutte le amministrazioni pubbliche. Così facendo, la Regione CLM avrebbe sostanzialmente abdicato al proprio ruolo di ente a “vocazione politica” che aveva spinto la Costituzione spagnola del 1978 a riconoscere potestà legislativa alle Regioni cd. storiche – gli unici soggetti dell'ordinamento a disporre di questa competenza, oltre allo Stato – e a quelle Regioni che avessero richiesto l'autonomia seguendo l'*iter* previsto dall'art. 151 Cost.

La terza e ultima parte del volume cerca di portare a sintesi i risultati dell'intera ricerca, da un lato attraverso una valutazione obiettiva dello stato attuale del diritto amministrativo di CLM, dall'altro fornendo una serie di prospettive per la sua possibile evoluzione, che vanno dal mero riordinamento delle regole esistenti, allo sviluppo di regole differenziate grazie allo sfruttamento di margini di crescita inutilizzati, fino alla piena realizzazione delle potenzialità dell'autonomia regionale all'interno di specifici ambiti di competenza.

Non sarebbe possibile, né tantomeno utile, cercare di sintetizzare in poche pagine l'intero contenuto di un'opera così ricca e complessa. Mi limiterò quindi a sottolineare alcuni aspetti che, più di altri, accendono l'interesse di chi segue i temi del diritto regionale e locale, in particolare degli studiosi italiani che possono trovare nelle pagine della ricerca coordinata da Dolores Utrilla numerosi elementi di contiguità con l'esperienza del regionalismo italiano e molti spunti di comparazione utili.

Il primo capitolo, scritto da Miguel Beltrán de Felipe, riassume con chiarezza la finalità dell'intera opera e con altrettanta puntualità descrive le caratteristiche principali del diritto amministrativo di CLM. Osserva Beltrán, un po' provocatoriamente, che «se l'essenza o nucleo (o "parte generale") del Diritto amministrativo è rappresentato essenzialmente dalle fonti e dalla attuazione unilaterale (atto e procedimento, sia per le fonti che per gli atti), allora parlare di "Diritto amministrativo regionale" in Spagna sarebbe poco o per nulla utile, poiché, tenuto conto del riparto costituzionale di competenze, entrambi questi elementi – fonti e atti-procedimenti – sono praticamente identici in tutta la Spagna». L'art. 149.1.18 della Costituzione spagnola attribuisce infatti allo Stato tale nucleo essenziale del diritto amministrativo, riconoscendo al legislatore statale competenza su atti, procedimento amministrativo, regime giuridico delle amministrazioni pubbliche, contratti, personale, responsabilità, concessioni e espropriazione forzata, senza particolari differenze rispetto al tipo di competenza (esclusiva o concorrente) esercitata, e senza concedere alcun margine di autonomia alle Regioni. Se così fosse, la conseguenza, facile da trarre, è che «Il Diritto amministrativo di CLM non esisterebbe come tale, perché difficilmente si distinguerebbe dal Diritto amministrativo dell'amministrazione generale dello Stato, o "Diritto amministrativo nazionale", né dal Diritto amministrativo delle altre Regioni».

E, pertanto, un'indagine come quella prospettata nel volume non avrebbe ragione d'essere, per lo meno per quanto riguarda la parte generale, e dovrebbe tutt'al più limitarsi alla parte speciale, concernente la disciplina dei diversi settori del diritto amministrativo regionale.

Fin qui la provocazione. In realtà, osserva Beltrán, la ricerca non si limita a fotografare lo stato delle cose, ossia in che misura il diritto amministrativo generale e speciale di CLM si differenzia da quello dello Stato, ma punta a valutare i margini competenziali o normativi di cui dispone la Regione CLM per sviluppare un proprio diritto amministrativo. Emerge così dall'indagine che, per quanto riguarda la parte generale, la Regione CLM in oltre 40 anni di vita non si è mai dotata di una legislazione sul regime giuridico dell'amministrazione regionale (qualcosa di più ha fatto per l'organizzazione dell'Esecutivo regionale), sull'organizzazione regionale (centrale, periferica e strumentale), sul procedimento amministrativo, sulle fonti (privandosi con ciò della possibilità di utilizzare i decreti legge), sui contratti, sulle sovvenzioni, sul potere sanzionatorio, sull'ordinamento locale. L'unica materia di parte generale che abbia ottenuto una disciplina specifica da parte della Regione CLM risulta essere il personale. Questo tratto la differenzia significativamente da altre Regioni spagnole, che invece si sono date da fare per introdurre regole proprie in tema di organizzazione, enti strumentali, ordinamento locale, contratti pubblici, sovvenzioni. E la contraddistingue, in senso negativo evidentemente, per la scarsa propensione a sfruttare i margini di differenziazione "politica" che l'ordinamento attribuisce alle Regioni, proprio per permettere ad esse di modulare gli indirizzi dello Stato in base ad interessi ed esigenze proprie. Al contrario, la Regione CLM si è attivata per approvare leggi settoriali in tema di servizi pubblici, istruzione, edilizia, ambiente, agricoltura, parità di genere, acque e beni pubblici. Le ragioni di questo stato di cose sono note: il progressivo sviluppo del diritto dell'Unione europea, che porta a comprimere sempre più i margini dell'autonomia regionale; l'espansione delle competenze statali, che ha condotto ad una sistematica ri-centralizzazione delle regole, sempre più evidente in seguito alla crisi economica e sanitaria, e favorita dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*; la mancata riforma dello Statuto regionale (CLM è l'unica Regione ad autonomia "lenta", insieme a Asturia, Murcia, Rioja, Cantabria e Madrid, a non aver rivisto profondamente il

proprio Statuto nel nuovo millennio). Tutto ciò porta a concludere che il diritto amministrativo di CLM, per il fatto stesso che la Regione abbia approvato meno leggi amministrative di altre Regioni spagnole, dispone di margini di sviluppo molto ampi: in sostanza, l'autonomia politica della Regione CLM risulta decisamente sotto-utilizzata, e ciò in prospettiva potrebbe favorire una crescita in senso autonomistico e una maggiore differenziazione del diritto amministrativo di CLM da quello dello Stato e delle altre Regioni.

Un altro capitolo di grande interesse è quello concernente la disciplina regionale del procedimento amministrativo (cap. 7), a firma di Elisa Moreu Carbonell. Il punto di partenza della riflessione dell'A. è che la Costituzione spagnola attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in tema di «procedimento amministrativo comune, tenuto conto delle specificità derivanti dalla organizzazione propria delle Regioni» (art. 149.1.18 CE). Si tratta di una competenza piena, che, a differenza di quella riferita al «regime giuridico delle amministrazioni pubbliche», non si limita solo alla fissazione dei principi di base, ma attribuisce al legislatore statale l'intera disciplina della materia, anche di dettaglio. Alla luce di questa premessa, Moreu Carbonell prova a verificare se e quali margini di differenziazione esistano per le Regioni rispetto al procedimento amministrativo comune, materia apparentemente collocata al di fuori della competenza regionale. Il problema principale, in questo caso, è rappresentato dalla difficoltà di interpretare la locuzione «procedimento comune» in modo chiaro: il *Tribunal Constitucional* ha da tempo riconosciuto che la competenza statale in materia di procedimento comune non impedisce alle Regioni di approvare quelle norme sul procedimento che siano necessarie per dare applicazione al proprio diritto sostanziale, a condizione che vengano rispettate tutte le regole che, per il fatto di spettare alla competenza esclusiva dello Stato, integrano il concetto di «procedimento amministrativo comune con carattere "basico"». Si tratta di un'indicazione che, tuttavia, aggiunge ben poca perspicuità alla nozione di «procedimento comune», finendo per scaricare sull'interprete il difficile compito di perimetrare la materia. Potenzialmente, i margini di autonomia e differenziazione regionale possono riguardare i termini di conclusione, quelli intermedi, le comunicazioni di avvio e i preavvisi, le conseguenze da associare all'inerzia amministrativa, le misure cautelari, l'ammissibilità delle prove, le forme e termini di partecipazione

degli interessati, l'ammissibilità delle istanze. Tuttavia, fintanto che non verrà chiaramente definito il perimetro della materia «procedimento comune», non sarà possibile stabilire dove finisca la competenza dello Stato e inizi quella delle Regioni: «l'aggettivo “comune” serve, in primo luogo, a delimitare la competenza esclusiva dello Stato nella regolamentazione del procedimento amministrativo, per cui le Regioni dispongono di un certo margine di attuazione in tutto ciò che “non è comune”».

Secondo il *Tribunal Constitucional*, le Regioni hanno competenza nel definire le peculiarità procedurali che discendono dalla propria organizzazione e possono disciplinare autonomamente le “norme ordinarie di procedura” del procedimento amministrativo (STC 175/2003, e STC 126/2002); le Regioni possono altresì fissare procedimenti amministrativi regionali “speciali” e norme procedurali speciali dovute alle peculiarità che caratterizzano le materie di propria competenza (STC 76/1983 e STC 227/1988) e, di fatto, alcuni Statuti regionali hanno iniziato a utilizzare questa facoltà. La chiave per comprendere i margini di autonomia regionale nella disciplina del procedimento amministrativo sembra pertanto consistere nella sua strumentalità alle competenze sostanziali spettanti alle Regioni.

Il legislatore del 2015, nel riformare la legge sul procedimento amministrativo comune, ha provato a mantenersi nei limiti di una regolamentazione generale e flessibile, lasciando diversi margini di “specialità” al diritto regionale. La ragione della prudenza delle Regioni spagnole in materia di procedimento amministrativo, a non volerla bollare come vera e propria inerzia, va ricondotta non solo «alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 149.1.18 CE, ma anche alla *vis attractiva* delle competenze sostanziali dello Stato, che creano procedimenti “comuni” all'interno delle discipline di settore, e chiudendo così la porta al legislatore regionale». La complessità del riparto competenziale tra Stato e Regioni ha dunque provocato questa riluttanza del legislatore della Regione CLM, e delle Regioni in generale, a dettare regole procedurali, ancorché speciali e settoriali. Inoltre, la progressiva espansione della materia trasversale «principi e coordinamento della pianificazione generale della attività economica» (art. 149.1.13 CE), la cui importanza è cresciuta esponenzialmente in tempo di crisi per esigenze di razionalizzazione economica, ha prodotto una sorta di blocco dell'autonomia regionale in molti procedimenti settoriali.

Da ultimo, ma non per interesse, merita una menzione il capitolo concernente l'ordinamento locale, scritto da Luis Medina Alcoz (cap. 12). Il titolo del capitolo, di per sé, attrae la curiosità del lettore italiano: «Margini per lo sviluppo dell'ordinamento locale di CLM». La riflessione dell'A. muove opportunamente dalla Carta Europea dell'Autonomia Locale (CEAL), ratificata dalla Spagna nel 1988, e dalla stessa Costituzione spagnola, per giungere a affermare che i Comuni e le Province in Spagna godono di una competenza costituzionale diretta, che non necessita di alcuna interposizione legislativa, nel definire la propria organizzazione e, in particolare, nel creare e mantenere enti e società strumentali. D'altra parte, la Costituzione spagnola non fissa espressamente le funzioni degli enti locali minori, ma confida che la definizione materiale di esse sia operata da Stato e Regioni nei rispettivi ambiti di competenza.

Una variabile importante, che condiziona direttamente l'autonomia regionale, è rappresentata dall'estensione e dall'effettivo esercizio delle competenze normative statali in materia di ordinamento locale. In base alla giurisprudenza costituzionale, allo Stato spetta stabilire la legislazione "di base" concernente il regime locale, ai sensi dell'art. 149.1.18 CE, in attuazione del principio di autonomia locale fissato in Costituzione. In concreto, lo Stato deve limitarsi a indicare i fini a cui tende l'ordinamento locale e orientare verso di essi la relativa disciplina: viene così respinta l'idea tradizionale secondo cui le "basi" statali del regime locale hanno come finalità ultima quella di espandere le garanzie minime di autonomia previste in Costituzione in riferimento agli enti locali. In realtà, osserva Medina, «una legge statale che pretendesse di ridurre l'autonomia locale al minimo costituzionalmente garantito risulterebbe altrettanto legittima di una legislazione che provasse ad estenderla al massimo»: queste diverse soluzioni, infatti, corrispondono ai due poli entro cui si muove la legislazione di base dell'ordinamento locale in un sistema costituzionale fondato sul principio democratico (art. 1 CE). In tema di organizzazione locale, in particolare, la dottrina circoscrive la potestà statale alla disciplina degli organi di governo e al riparto di competenze locali tra essi; tutto il resto, secondo l'opinione maggioritaria degli interpreti, spetterebbe alla competenza degli enti locali stessi, in virtù dell'autonomia ad essi costituzionalmente riconosciuta.

Stabilire la portata della “legislazione basica” statale in materia di ordinamento locale è dunque fondamentale, poiché alla minore densità dei principi di base corrisponde un maggiore margine di manovra per le Regioni. Da questo punto di vista, la legislazione statale “di base”, per come è stata interpretata sinora dal *Tribunal Constitucional*, non risulta particolarmente densa, e si limita ad imporre alle Regioni alcune condizioni minime per conferire funzioni a Comuni e Province, senza indicare in modo rigido le competenze che devono spettare agli enti locali. In questo quadro, le Regioni potrebbero adottare leggi generali sull’ordinamento locale, fissando l’elenco delle funzioni conferite a Comuni e Province. Stesso discorso vale per l’organizzazione locale, in riferimento alla quale le Regioni godono (teoricamente) di ampi margini di autonomia, potendo ad esempio disporre fusioni obbligatorie al fine di ridurre il numero dei Comuni, creare nuovi enti d’area vasta (*comarcas*) e via dicendo: in realtà, in quest’ambito l’esercizio dell’autonomia regionale appare piuttosto cauto, data la tendenza di molte Regioni a riprodurre o parafrasare la Costituzione e la legislazione statale di base, e considerata la necessità di rispettare gli spazi di autoorganizzazione che la Costituzione riconosce agli enti locali minori.

Un’altra variabile importante che condiziona l’ampiezza dell’autonomia regionale in materia di ordinamento locale è rappresentata dal contenuto degli Statuti regionali. Come si è detto, la Regione di CLM è rimasta esclusa dall’ultima ondata di riforme statutarie, e pertanto non ha trovato spazio in questa Regione – almeno finora – la tecnica del frazionamento della macro-materia «ordinamento locale» in tante sub-materie, finalizzata ad affermare su di esse l’esclusività della competenza regionale. Va peraltro segnalato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, gli Statuti regionali hanno il potere di dettare le linee fondamentali sull’ordinamento degli enti locali che insistono sul territorio regionale, ma tali indicazioni possono vincolare il legislatore regionale e non quello statale, né possono impedire in alcun modo l’approvazione dei principi di base sull’ordinamento locale da parte dello Stato.

Il risultato di questo insieme di fattori è che, attualmente, l’ordinamento locale della Regione CLM appare disciplinato in modo molto frammentario, asistemático e lacunoso: risulta evidente l’assenza di norme di attuazione della legge “basica” dello Stato, così come la mancanza di un “nuovo” Statuto regionale, e a causa di queste lacune gli spazi di diffe-

renziamento e le potenzialità dell'autonomia regionale in questa materia appaiono largamente sottoutilizzati.

“*El Derecho Administrativo de Castilla-La Mancha*” è un'opera pionieristica e unica in Spagna, dove – a mia conoscenza – nessuno studioso ha mai preso seriamente in considerazione l'esistenza di un diritto amministrativo proprio e specifico delle Regioni: forse perché quello regionale è considerato un diritto amministrativo tendenzialmente ricalcato sulle leggi statali e sui regolamenti del governo centrale (*lex repetita*), e come tale privo di dignità autonoma. Forse perché si tratta di un diritto minore, di scarsa rilevanza generale e quantitativamente esiguo.

In realtà, il tema è tutt'altro che sterile dal punto di vista scientifico e merita sicuramente un approfondimento, in riferimento non solo all'ordinamento spagnolo ma anche a quello italiano, viste le evidenti analogie tra i due sistemi. L'interesse scientifico per il diritto amministrativo regionale, e in particolare della Regione CLM, è duplice: in primo luogo perché l'analisi del “diritto amministrativo regionale” di CLM è in realtà il pretesto per un'ampia ricognizione e comparazione delle scelte compiute da tutte le Regioni spagnole (e dallo Stato) nella regolazione di materie che hanno grande rilevanza per le comunità che abitano i territori. Le osservazioni svolte sul modello organizzativo e amministrativo adottato da CLM e dalle diverse Comunità autonome spagnole sono di estremo interesse per il lettore, soprattutto perché formulate sulla base di una visione organica e aperta, che tiene costantemente conto del quadro costituzionale ed europeo. In secondo luogo, la lettura di questo volume è di estremo interesse perché le valutazioni, le critiche, le diagnosi, le previsioni che nel testo vengono espresse in riferimento alla Regione CLM sono in realtà perfettamente esportabili alle nostre Regioni italiane, che come si è detto sono state concepite proprio prendendo a riferimento il modello autonomistico presente nella Costituzione spagnola del 1931. In Italia, sin da quando si è iniziato a riflettere sulla fisionomia e sulle funzioni delle Regioni, ossia ben prima della loro effettiva istituzione, l'attenzione della dottrina italiana si è concentrata, in massima parte, sul profilo costituzionale di questi enti: il potere legislativo regionale, l'autonomia statutaria, i rapporti tra le fonti, la forma di governo, e più in generale i limiti derivanti dall'innesto delle Regioni all'interno di uno Stato che aveva da poco, e faticosamente, raggiunto la propria unità

politica. Questo approccio ha finito per lasciare parzialmente in ombra un aspetto che ha assunto crescente importanza nello studio del regionalismo: la natura di grandi apparati amministrativi delle Regioni, che occupano una parte rilevante, in termini di competenze e mezzi, della vasta galassia delle pubbliche amministrazioni. È molto importante anche per gli studiosi italiani, quindi, porsi la domanda da cui prende il via questo breve commento: si può parlare, oltre che di un diritto costituzionale regionale, di un “diritto amministrativo regionale”? La difficoltà che incontriamo nel rispondere a questo semplice quesito è la migliore riprova della rilevanza che questo volume ha per tutti coloro che studiano l'autonomia territoriale, il federalismo, e più in generale il decentramento, come formula di organizzazione alternativa al centralismo statale.

Molti temi trattati nel volume, poi, riprendono le principali questioni che attualmente interrogano la dottrina italiana sul futuro del regionalismo. Come accade in Spagna, anche in Italia il legislatore statale ha fatto ricorso ad una serie di tecniche di condizionamento, avallate nel corso degli anni dalla Corte costituzionale – e fondate su presunte esigenze unitarie e egualitarie, sulla connessione tra diritti individuali e organizzazione pubblica – per realizzare il c.d. “regionalismo dell'uniformità”. Le Regioni italiane, come quelle spagnole, hanno finito per convergere su una marcata uniformità (non solo una mera omogeneità) fra le varie forme di governo regionali, fra i modelli organizzativi e gestionali; e ciò è avvenuto in modo sistematico, anche dopo la riforma costituzionale del 1999 che in teoria assegna maggiori spazi di autonomia e differenziazione alle Regioni. Il disegno regionalista italiano, come quello spagnolo del resto, deve buona parte del suo fallimento al fatto che le Regioni abbiano sostanzialmente riprodotto, su scala minore, i guasti del sistema politico centrale. Come in Spagna, anche in Italia, dopo cinquant'anni dall'istituzione delle Regioni, la produzione legislativa regionale continua ad essere considerata priva di pregio dalla dottrina giuspubblicistica, per via di una produzione quantitativamente inferiore a quella statale, e per il fatto di rappresentare poco più di una micro-legislazione dal punto di vista qualitativo.

Al netto di questi problemi attuativi, resta intatto il valore del modello decentrato. Negli ultimi venti anni i processi di decentramento hanno avuto, sia pure a fasi alterne, una posizione di primo piano nell'agenda

politica di molti Stati europei: l'emergenza continua dell'ultimo decennio ha potuto solo rallentare un processo divenuto irreversibile, che taglia in modo trasversale tutti gli ordinamenti europei, mettendo in crisi i modelli tradizionali basati sulla centralizzazione delle strutture amministrative e sull'uniformità delle regole. All'interno di questo processo, il diritto amministrativo svolge un ruolo fondamentale, poiché garantisce la migliore cura degli interessi delle comunità che vivono nei territori, creando regole differenziate e modulate sulla base delle diverse peculiarità culturali, sociali, economiche, linguistiche. Per queste ragioni la provocazione lanciata dal volume curato da Dolores Utrilla, sulla possibile e auspicabile esistenza di un diritto amministrativo regionale, merita di essere presa sul serio da tutti coloro che hanno a cuore il decentramento autonomistico.