

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

La forma di governo nell'esperienza delle comunità autonome in Spagna. Suggestioni ed impressioni sull'evoluzione del modello regionale italiano.

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/55590> since

Publisher:

Giuffrè

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI

"MASSIMO SEVERO GIANNINI"

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE

— 21 —

ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI
"MASSIMO SEVERO GIANNINI"

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI

**LA POTESTÀ STATUTARIA REGIONALE
NELLA RIFORMA
DELLA COSTITUZIONE**

TEMI RILEVANTI E PROFILI COMPARATI

Anna Mastromarino

LA FORMA DI GOVERNO NELL'ESPERIENZA
DELLE COMUNITÀ AUTONOME IN SPAGNA.
SUGGERZIONI ED IMPRESSIONI SULL'EVOLUZIONE
DEL MODELLO REGIONALE ITALIANO

Estratto



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE - 2001

ANNA MASTROMARINO

LA FORMA DI GOVERNO
NELL'ESPERIENZA DELLE COMUNITÀ AUTONOME
IN SPAGNA.
SUGGERIMENTI ED IMPRESSIONI SULL'EVOLUZIONE
DEL MODELLO REGIONALE ITALIANO

1. Introduzione. — 2. Il principio dispositivo. — 3. Degenerazioni del principio dispositivo. — 4. I Patti del 1981. — 5. Mimetismo ed omogeneità. — 6. Gli organi della comunità. — 7. Il presidente della comunità. — 8. Un'ipotesi. — 9. Conclusioni.

1. *Introduzione*

L'analisi dell'organizzazione regionale spagnola ed in particolare della forma di governo delle comunità autonome potrebbe rivelarsi un utile strumento di lettura delle norme introdotte in Italia dalla legge costituzionale n. 1 del 1999⁽¹⁾, soprattutto relativamente al ruolo politico del presidente, la cui possibile elezione diretta apre diverse prospettive.

Le modifiche costituzionali relative alla figura del presidente della regione comportano, infatti, una ridefinizione della sua posizione socio politica che non potrà non avere ripercussioni sulla forma di governo regionale.

(1) Sul tema, recentemente, si veda R. TOSI, *Incertezze ed ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le regioni*, 5, 1999, 847; A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le regioni*, 6, 1999, 1067; M. OLIVETTI, *Sulla forma di governo delle regioni dopo la Legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2000, 943 ss.; G. FALCON, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, 601 ss.; L. VIOLINI, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le regioni*, n. 3-4, 2000, 629 ss.; T. GROPPI, *Riforma federale e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, 121 ss.; A. RUGGERI, « *Itinerari* » di una ricerca sul sistema delle fonti, IV, Studi degli anni 1999/2000, Torino, Giappichelli, 2000; L. PALADIN, *Manuale di diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000.

La tentazione di definire il punto sulla base di paradigmi collaudati, piuttosto che a partire da un'analisi sostanziale, potrebbe condurre a facili e precoci conclusioni.

Infatti, se è vero che la dottrina, ad oggi, segue prospettive diverse fra loro relativamente ad alcuni aspetti su cui è intervenuta la legge n. 1 del 1999 (legge elettorale, potestà regolamentare, nuovi Statuti ordinari, *referendum* consultivo⁽²⁾), è pur vero che, a parte voci ancora minoritarie, i giuristi paiono concordare, in linea di massima, sulla definizione neo parlamentare della nuova forma di governo regionale⁽³⁾. In realtà più convincenti sembrano altre ipotesi che tendono a prospettare soluzioni diverse, avvicinandosi alla riforma con un atteggiamento più critico che, senza perdere di vista il dato formale, porta a considerare quei fattori politico sociali che la Legge ha introdotto e che non potranno che avere effetti sulla forma di governo regionale⁽⁴⁾.

Se, infatti, si conduce lo studio della nuova normativa in tema di organizzazione regionale a partire dal solo dato testuale, allora, non si può che vedere nella forma di governo delle regioni a Statuto ordinario un esempio di neo-parlamentarismo, ancor più fortemente razionalizzato, se vogliamo, caratterizzato dalla presenza sempre più massiccia di un *leader* politico che riveste la ca-

(²) In particolare cfr. S. FABBRINI, *Elezioni regionali: le conseguenze dell'innovazione istituzionale*, in *Le regioni*, n. 3-4, 2000, 625; S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le regioni*, n. 3-4, 2000, 563; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le regioni*, n. 3-4, 2000, 501; R. TOSI, *La potestà legislativa regionale dopo la Legge costituzionale n. del 1999*, in *Le regioni*, n. 6, 2000, 968; R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le regioni*, n. 3-4, 2000, 519; M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le regioni*, n. 5, 2000, 813; E. LAMARQUE, *Il problematico procedimento di formazione degli Statuti regionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000, 638; R. TOSI, *I nuovi Statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le regioni*, n. 3-4, 2000, 527; N. ZANON, *Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost. (note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)*, in *Le regioni*, n. 6, 2000, 985; R. TOSI, *La potestà regolamentare dei consigli regionali (abrogazione e legittimità costituzionale o altro ancora)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, 123.

(³) Sul tema si veda fra gli altri G. PITRUZZELLA, *Forma di governo*, cit., 506 e di M. OLIVETTI, *Sulla forma di governo*, cit., 958.

(⁴) In particolare, S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici*, cit., 567 ss.; R. TOSI, *I nuovi Statuti*, cit., 538; P. CIARLO, *Il Presidenzialismo region style*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, 131.

rica di presidente della regione, ma, comunque, riconducibile al tipo *parlamentare*.

Tuttavia la formale presenza degli elementi classici del parlamentarismo (fiducia, potere di scioglimento...) non è ancora sufficiente ad escludere diverse definizioni per la nuova realtà regionale ⁽⁵⁾. Sarà, pertanto, necessario vedere quali applicazioni troveranno, nella pratica, certi meccanismi tipici della forma di governo parlamentare; sarà importante verificare, dunque, se l'introduzione di fattori esterni alla prospettiva classica del parlamentarismo condurrà o meno a snaturare l'istituto al di là di quanto si è già verificato nel neo parlamentarismo stesso.

Certo affermare che il dato costituzionale da solo non basta a descrivere la realtà significa dire una banalità. Del resto è difficile analizzare o anche solo avanzare delle supposizioni relativamente ad ipotesi che non trovano ancora alcuna applicazione. In questo potrebbero venire incontro gli studi di tipo comparatistico che permettono, non la costruzione di laboratori di analisi astratti, ma l'analisi stessa di laboratori politico istituzionali già operanti nella realtà.

E uno studio della forma di governo delle comunità autonome, ed in particolare del ruolo giocato dal loro presidente, potrebbe effettivamente essere utile ad arricchire i termini del dibattito attualmente in corso in Italia sul modello regionale.

Dunque, sin da principio, si pone alla nostra attenzione, proprio per le peculiarità e l'originalità delle sue scelte, il modello di decentramento e regionalismo proposto dal Titolo VIII della Costituzione spagnola del 1978 ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ In proposito cfr. P. CIARLO, *Il presidenzialismo*, cit., 131: « Secondo i più la nuova forma di governo regionale sarebbe di tipo neoparlamentare, permanendo il rapporto fiduciario fra consiglio e presidente. Non condivido questa impostazione, infatti ritengo che da un punto di vista sostanziale la fiducia consiliare sia un mero simulacro perché l'approvazione della mozione di sfiducia, comportando lo scioglimento del consiglio regionale, risulta del tutto improbabile... ».

⁽⁶⁾ Per un inquadramento generale rispetto al testo costituzionale spagnolo del 1978 cfr. fra gli altri G. LOMBARDI, *La nuova Costituzione di Spagna*, Torino, Giappichelli, 1978. In particolare, relativamente alla forma di Stato spagnola cfr. M. MATEO RAMON, *Manual de derecho autonomico*, Madrid, Instituto de Estudios de Administracion Local, 1996; C. AGUADO RENEDO, *El Estatuto de autonomia y su posicion en el ordinamiento juridico*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1996. Per una traduzione in italiano del testo

Infatti, nonostante sia diffusa l'idea che la Spagna debba le sue scelte nell'ambito delle autonomie territoriali ad una ricezione o, se si vuole, almeno ad un'incisiva influenza dell'esperienza italiana nel suo testo costituzionale, uno studio più attento in tema di circolazione dei modelli, doveroso se non si vuole rimanere vittime di falsi miraggi, potrebbe rivelare tutt'altra realtà.

È la Costituzione di Spagna del 1931 che introduce, per la prima volta, l'idea di uno (« Stato integrale compatibile con l'autonomia dei municipi e delle regioni che si costituiscono », ed è alla Costituzione del 1931 che il costituente italiano volgerà lo sguardo al momento di proporre un modello di regionalismo per l'Italia (7).

Ma l'originalità del modello spagnolo non si impone solo rispetto alla genesi dell'assetto regionale in sé. Ciò che lo caratterizza è soprattutto la spinta di aggregazione spontanea di province legate da tradizioni o interessi comuni, così che se rispetto all'ordinamento italiano parleremo di « necessità », « obbligatorietà » delle regioni, per la Spagna si parlerà di « possibilismo », di « facoltatività », di uno Stato « regionalizzabile », focalizzando l'attenzione su quello che la dottrina spagnola non ha esitato a definire come « principio dispositivo » (8). Per l'appunto, caratteristica essenziale del sistema spagnolo delle autonomie è la scelta di non operare costituzionalmente una divisione verticale del potere fra due istanze territoriali, ossia Stato e comunità, quanto, piuttosto,

costituzionale spagnolo cfr. E. PALICI DI SUNI, F. CASSELLA, M. COMBA (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2001.

(7) Cfr. G. LOMBARDI, *La nuova Costituzione di Spagna*, Torino, Giappichelli, 1979.

(8) « Mentre la Costituzione italiana designa già quali sono le regioni in cui ripartisce lo Stato, esprimendo il forte protagonismo dello Stato centrale che istituisce le regioni procedendo dall'alto verso il basso (*top-down*), la Costituzione spagnola prevede solo il procedimento attraverso cui le comunità locali possono, se vogliono, organizzarsi in comunità autonome (art. 143 C.E.). In tal senso, essa prospetta un processo di autonomia che si origina dal basso e procede verso l'alto (*bottom-up*), sulla base della volontà della periferia di organizzarsi, o meno, in CC.AA. »: B. BALDI, *La Spagna fra regionalismo e federalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 1998, 917 ss. Cfr. AA.VV., *El sistema Jurídico de las Comunidades*, Madrid, 1985, 91 s.; J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, PERULLES, E. ALBERTI, *Informe sobre las autonomias*, Barcellona, 1988, 23 ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho publico de las Comunidades autonomas*, Madrid, Civitas, 1982, 139 ss.; T. FONT I LLOVET, *Tendencias organizativas en la administracion de las Comunidades autonomas*, in *Revista vasca de administracion publica*, n. 6, 217; A. PADRONO, *Riflessioni sull'assetto regionale in Spagna*, in *Quaderni regionali*, n. 3, 1997, 897.

permettere, abilitare le province stesse alla creazione di un effettivo « Stato autonomico »⁽⁹⁾.

2. *Il principio dispositivo*

L'organizzazione territoriale della Spagna dipese innegabilmente da due elementi, dall'incontro di due fattori, uno rappresentato dalla stretta applicazione dei principi costituzionali in materia, l'altro costituito dalle iniziative politiche, adottate dai singoli territori interessati ad accedere all'autonomia⁽¹⁰⁾. La Costituzione del 1978, in sé, non contiene alcun obbligo, alcuna ineludibile nuova indicazione rispetto all'organizzazione territoriale dello Stato; piuttosto si limita a prevedere regole che permettono la creazione di un nuovo assetto territoriale. Le potenzialità autonome che il testo costituzionale portava con sé non si sarebbero mai trasformate in dati di fatto solo per volontà dello Stato.

Ed è proprio l'aspetto possibilista del sistema regionale spagnolo, così come immaginato dalla Costituzione del 1978, a dar ra-

⁽⁹⁾ Per uno sguardo d'insieme sulla forma di Stato autonomico cfr. E. AJA, *El Estado autonomico (federalismo y hechos diferenciales)*, Madrid, Alianza editorial, 1999; J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, *El Estado autonomico como estado compuesto*, in *Revista de Estudios politicos*, n. 110, 2000, 9 ss.

⁽¹⁰⁾ Cfr. F.J. GARCIA ROCA, *El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad autonómica*, in *Revista de derecho político*, V 21, 1984, 115: « Como es sabido la Constitución no creó un Estado estructurado en Comunidad autónomas, sino que permitía que el Estado se regionalizase... es decir no se estableció un mapa regional a nivel constitucional, sino que se dejaba la delimitación de los territorios autónomos al contenido de las manifestaciones de voluntad de las distintas nacionalidades y regiones ». L'ambito di attuazione del così detto *principio di volontarietà*, conformemente al dettato costituzionale, riguarda per lo meno i seguenti ambiti: la manifestazione della volontà di accedere all'autonomia e di costituirsi in comunità; la delimitazione del territorio comunitario e, per tanto, della mappa regionale dello Stato; il tempo della decisione autonómica, o nel caso, della rinuncia alla stessa; la via d'iniziativa e l'elaborazione statutaria; il grado e il tipo di competenze assunte dalla comunità, nonché la scelta e la organizzazione delle istituzioni dell'autogoverno; le basi per il trasferimento dei servizi corrispondenti a livello amministrativo alle competenze assunte. Per un maggior approfondimento in tema di principio dispositivo si rimanda a quanto riportato nel *Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1981; J. GARCIA FERNANDEZ, *Notas sobre la iniciativa del proceso autonomico de la provincia de Madrid*, in *Revista de politica comparada*, n. 7, 181 ss.; C. VIVER PI SUNYER, *Las autonomías políticas*, Madrid, Instituto de estudios económicos, 1994, 5 ss.; J. LEGUINA VILLA, *Las Comunidades autónomas*, in A. PREDDIERI, E. GARCIA DE ENTERRIA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980, 752.

gione dell'esistenza di una serie di variabili prospettive che si aprono in capo alle province al momento della loro Costituzione in comunità autonome. Ne consegue un inevitabile « strabismo », tipico di un testo costituzionale che ad un tempo guarda ai diritti delle tradizioni locali, così detti *forali*, rivendicati da realtà sociali storicamente determinate ed omogenee, e dall'altra, nell'intento di garantire ad ogni provincia pari opportunità di sviluppo territoriale, spinge inevitabilmente gli enti locali verso la creazione di uno spirito d'identità comunitaria che non trova riscontri nel passato ⁽¹¹⁾.

La Costituzione propone essenzialmente tre vie per accedere all'autonomia, che individuano tre categorie diverse di comunità, anche se la distinzione fra loro, fondata su rilevanti caratteristiche di tipo legislativo ed organizzativo, è destinata a perdersi nel lungo periodo ⁽¹²⁾.

Innanzitutto, seguendo il precedente indicato dal testo del 1931, il costituente, nell'art. 143 C.E. ⁽¹³⁾, ha delineato quello che, secondo i suoi intenti, avrebbe dovuto essere il cammino più bat-

⁽¹¹⁾ Ex art. 143 C.E., l'accesso alla autonomia è garantito alle province limitrofe che riconoscano fra loro caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni. La stessa scarsa definizione del requisito, poiché indefiniti sono i concetti che lo compongono, hanno, però, spesso piegato gli intenti di ricostruzione storica fatti propri dalla Costituzione, a meri interessi politico amministrativi, nonché economici. In particolare cfr. P. GONZALES TREVIJANO, C. NUÑEZ RIVERO, *El Estado autonómico. Principio organización y competencias*, Editorial Universitas. S.A., Madrid, 1998, 113: « Lo verdaderamente sobresaliente es que se trate de provincias con características históricas, culturales ed económicas comunes. El problema puede consistir en juzgar que es lo que comprender por características históricas, culturales y económicas, así como cual tiene que ser el grado de afinidad requerido. Por no hablar de quien o quienes serían los órganos legitimados para definir tales semejanzas. En todo caso, tales cuestiones pasaron sin plantear especial debate al hilo del proceso autonómico ». Ancora, cfr. A. ARCE JANARIZ, *El lugar de los parlamentos autonómicos*, in *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, Asamblea regional de Murcia, Universidad de Murcia, n. 9, 1997, 193.

⁽¹²⁾ Per un maggior approfondimento in tema di processi di accesso all'autonomia cfr. AA.VV., *El sistema jurídico...*, cit., 92 ss.; P. GONZALES TREVIJANO, C. NUÑEZ RIVERO, *El estado autonómico*, cit., 107 ss.; J.A. GONZALES CASANOVA, *Los Estatutos de las Comunidades autónomas y el principio de autogobierno*, in *Documentación administrativa*, n. 182, 1979, 131; E. LINDE PANIAGUA, *Procedimientos de creación de Comunidades autónomas*, in *Documentación administrativa*, n. 182, 1979, 287 ss.; J. GARCIA ROCA (COOR.), *Derecho público de Castilla y León*, Universidad de Valladolid, Inap, 1999, 121 ss.; analizzando un caso particolare J. GARCIA FERNANDEZ, *Notas...*, cit.; J. LEGUINA VILLA, *Las Comunidades*, cit., 761.

⁽¹³⁾ Art. 143 C.E.: « La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas Di-

tuto verso l'autonomia. L'ipotesi prevede un *iter* di formazione della comunità autonoma, protratto nel tempo, più semplice rispetto alle altre possibilità, decisamente più adatto nei casi di scarsa o inesistente tradizione autonoma.

Nella Disposizione Transitoria Seconda ⁽¹⁴⁾, il testo costituzionale del 1978 riconosce espressamente un regime speciale ai territori che « in passato hanno approvato con plebiscito progetti di Statuto di autonomia e fanno affidamento, al momento della promulgazione di questa Costituzione, su regimi provvisori di autonomia »: si tratta delle così dette comunità storiche, quelle cui il costituente si riferisce all'art. 2 C.E. parlando proprio di *nacionalidades* ⁽¹⁵⁾, ossia, specificamente, la *Cataluña*, il *Pais Vasco* e la *Galicia*.

Ancora. *Ex art. 151 C.E.* ⁽¹⁶⁾, alle province che pur non rispondono ai requisiti indicati dalla Disposizione Transitoria Se-

putaciones interesadas o al organo interinsular correspondiente o a las terceras partes de los Municipio cuya poblacion represente, al menos, la mayoria del censo electoral de cada provincia o isla ».

⁽¹⁴⁾ Il testo della Disposizione transitoria seconda così recita: « Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomia y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitucion, con regimenes provisionales de autonomia, podran proceder inmediatamente en forma que se preve al apartado 2 del articulo 148, cuando así lo acordaren, por mayoria absoluta, sus organos preautonomicos colegiados superiores, comunicandolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el articulo 151, numero 2, a convocatoria del organo colegiado preautonomico ».

⁽¹⁵⁾ Per un approfondimento al concetto di *nacionalidad* e delle sue implicazioni con l'ordinamento spagnolo si rimanda in particolare agli studi di J. SOLOZOBAL ECHAVARRIA, fra cui, *Las bases constitucionales del estado autonomico*, Madrid, Mc Graw Hill, 1998; *El problema de la soberania en el estado autonomico*, in *Soberania y Constitucion*, Junta general de Asturias, 1/1998, 461; *El estado autonomico como estado nacional*, in AA.VV., *Estudios de derecho constitucional I Omenaje al Prof. Fernandez Carvajal*, Universidad de Murcia, 1997; e più di recente a A. PEREZ CALVO, *Le concept de nation dans la Constitution espagnol de 1978*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 41, 2000, 3 ss.

⁽¹⁶⁾ L'art. 151 C.E. prescrive che: « No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del articulo 148, cuando la iniciativa del proceso autonomico sea acordada dentro del plazo del articulo 143, 2, ademos de por las Diputaciones o los organos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoria del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante *referendum* por el voto afirmativo de la mayoria absoluta de los electores de cada provincia en los terminos que establezca una ley organica ».

conda è dato di accedere all'autonomia piena in tempi molto più rapidi. D'altra parte, in questi casi, il processo di Costituzione della comunità è decisamente aggravato dovendosi osservare non solo tante e diverse regole procedimentali, ma dovendolo fare entro un tempo tassativamente indicato⁽¹⁷⁾.

La distinzione di cui si dà conto ha ripercussioni non solo rispetto al momento della formazione in sé, ma anche, e soprattutto sui tempi di attribuzione e acquisizione delle competenze, nonché per quanto concerne le scelte in tema di forma di governo e di organizzazione a livello comunitario.

In tal senso si suole parlare di comunità di primo e di secondo grado. Alla prima categoria appartengono le così dette comunità storiche, nonché quelle che nel loro cammino verso l'autonomia hanno scelto la via *ex art.* 151 C.E.; della seconda fanno parte tutte le altre comunità.

Al momento di definire i tempi di formazione della nuova forma di Stato, al costituente del 1978 fu chiara la notevole distanza che separava le comunità a radicata tradizione autonoma dal resto del territorio spagnolo⁽¹⁸⁾. Al fine di rendere il passaggio il più indolore ed efficace possibile, fu proposta una soluzione che, per quanto riguardava l'accesso all'autonomia *ex art.* 143 C.E., dilatava nel tempo non tanto la Costituzione della comunità in sé, quanto piuttosto l'assunzione piena delle competenze sul piano amministrativo, ma soprattutto sul piano legislativo, così che solo al trascorrere di cinque anni dalla loro formazione avrebbero

(17) Ad onor del vero occorre dar conto del fatto che quelle indicate sono le vie d'accesso all'autonomia previste dalla Costituzione nei casi generali. Accanto a queste il testo, espressamente, richiama alcune vicende peculiari, per le quali non manca di indicare specifiche previsioni rispetto alla vicenda autonoma. In particolare si ricorda l'esplicito riferimento a « *los territorios insulares* » — ed il pensiero corre subito all'arcipelago delle Baleari e alle Canarie (art. 143.1 C.E.), a « *las provincias con entidad regional histórica* » (art. 143.1 C.E.), ai territori « *que no esten integrados en la organización provincial* » (art. 144 b C.E.), alla *Navarra* (Disposizione Transitoria Quarta C.E.), a *Ceuta e Melilla* (Disposizione Transitoria Quinta C.E.).

(18) Cfr. A.A.Vv., *El sistema jurídico*, cit., 96: « La diversidad de vías de acceso a la autonomía responde sin duda a la propia diversidad de los territorios que pueden acceder al régimen autonómico, que imposibilita a un tratamiento uniforme y general y exige la contemplación específica de las situaciones particulares, y en especial, de su inicial voluntad y capacidad de autogobierno ».

potuto accedere alla piena capacità sul piano amministrativo, legislativo, politico ⁽¹⁹⁾.

La diversità di vie d'accesso si traduce, dunque, in una diversità di ritmi nel raggiungimento della piena autonomia, ossia nell'assunzione, da parte delle comunità autonome, del massimo livello di attribuzione di competenze consentito dal dettato costituzionale.

E la dottrina spagnola sembra ormai unanime nell'affermare come non sia legittimo parlare di *classi* diverse di comunità autonome, a seconda del procedimento autonomico scelto, ma sia piuttosto opportuno mettere in luce l'aspetto, che non comporta alcuna differenza di *status* o di natura giuridica fra l'una e l'altra comunità, relativo ai tempi d'assunzione delle diverse competenze. Infatti, la disparità iniziale fra comunità di primo e di secondo grado è destinata ad estinguersi e a perdere di significato al trascorrere dei cinque anni: le differenze sono solo transitorie ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ La Costituzione spagnola del 1978 prevede un peculiare assetto rispetto alla separazione di competenze fra Stato centrale e comunità, assetto che sfugge alla classificazione pensata generalmente sia per gli stati regionali sia per quelli federali. All'art. 148 C.E. sono indicate, anzi tutto, le competenze che ogni comunità autonoma potrà assumere, con il solo onere, ex art. 147 C.E., di richiamarle nel proprio Statuto d'autonomia. L'art. 149 C.E. richiama, viceversa, enumerandole, quelle che sono le competenze dello Stato ed, al punto 3, prevede espressamente che « Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitucion podran corresponder a las Comunidades Autonomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomia corresponderà al Estado, cuyas normas prevaleceran, en caso de conflicto, sobre las Comunidades Autonomas en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal serà, en todo caso supletorio de las Comunidades Autonomas ». Ora, è in questo quadro che si inserisce la disposizione per cui: « Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autonomas podran ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149 C.E. ».

⁽²⁰⁾ Cfr. M. ARAGON REYES, *La Constitucion territorial española como constitucion compleja. Modelo de estado y Estatutos de autonomia*, in J.M. VERA SANTOS, *El Senado como Camera de representacion territorial y las funciones de los Parlamentos autonomicos*, Madrid, Dickinson, 1988, 104; AA.VV., *El sistema juridico*, cit., 86; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho publico de las Comunidades autonomas*, Madrid, Civitas, 1982, 147; P. GONZALES TREVILJANO, C. NUÑEZ RIVERO, *El estado autonomico*, cit., 107 ss.; O. VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitucion española de 1978*, Tomo XI, Madrid, Ed. de Derechos Reunidos, 1996, 362 ss. Per un quadro più generale sul tema cfr. *Informe de la Comision de expertos sobre autonomias*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1981; J.A. GONZALEZ CASANOVA, *Los Estatutos*, cit., 136.

Tralasciando ora il discorso relativo alle differenze di modalità e ritmi relativi alla divisione di competenze legislative, e rivolgendoci specificatamente all'oggetto del presente lavoro, interessa sottolineare che l'individuazione di diversi tipi o classi di comunità, a seconda dell'*iter* di formazione, non manca di avere ripercussioni anche rispetto al tipo di organizzazione politico amministrativa che caratterizza i singoli territori⁽²¹⁾.

Infatti, il testo costituzionale del 1978, solo relativamente alle comunità di primo grado, indica, *ex art.* 152 C.E., una precisa forma di governo, lasciando, viceversa, alle comunità di secondo grado una piena libertà organizzativa, *ex art.* 143 C.E., che non precludeva, di per sé, alcun tipo di sviluppo successivo⁽²²⁾.

È stata sottolineata più volte l'incongruenza che deriva da una simile impostazione: infatti, proprio per le comunità alle quali è riconosciuta una tradizione d'autogoverno e, dunque, una innegabile capacità operativa a livello organizzativo, la Costituzione prevede, tassativamente, un modello di governo ben determinato, indicando che: « ... la organizacion institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección

(21) Cfr. A.J. GONZALEZ CASANOVA, *Los Estatutos*, cit., 143, dove è messa in risalto la indissolubile relazione esistente fra iniziativa autonómica, il livello di competenze assunto, il procedimento di elaborazione e approvazione dello Statuto ed, infine, l'organizzazione istituzionale a livello comunitario.

(22) Da una parte l'indicazione di specifici organi e funzioni, fra cui una assemblea legislativa, *ex art.* 152 C.E., e dall'altra la piena libertà sul piano organizzativo, *ex art.* 143 C.E. (anche alla luce della impostazione dottrinale, ormai abbandonata e di cui si è dato conto, secondo la quale il diverso *iter* d'accesso all'autonomia era ragione non solo di differenze sul piano quantitativo, ma anche su quello qualitativo) ha fatto pensare in un primo momento che alle comunità *ex art.* 143 C.E. fosse di certo aperta la via dell'autogoverno, ma non quella della competenza legislativa. I dubbi furono presto sopiti dallo stesso sviluppo istituzionale di ogni comunità, fosse di primo o secondo grado, nonché da una interpretazione sistematica degli artt. 148-150 C.E.. Rispetto all'una e l'altra posizione, cfr. O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución*, cit., 139; P. GONZALES TREVIJANO, C. NUÑEZ RIVERO, *El estado autonómico*, cit., 134; B. PENDAS GARCIA, *Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites*, in *Documentación administrativa*, n. 215, 1988, 85.

del Consejo de Gobierno, la suprema representacion de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno seran politicamente responsables ante la Asamblea... » (art. 152.1 C.E.)⁽²³⁾. Alle comunità di secondo grado, cui corrispondono tempi di accesso all'autonomia più lunghi, di fatto, invece, è lasciato un ampio spazio di scelta rispetto alla loro organizzazione politico istituzionale.

Viene allora da domandarsi, muovendo dal dato costituzionale, quale fu il successivo reale sviluppo in tema di forma di governo delle comunità autonome spagnole, attraverso un esame che, ovviamente non si limiti ai testi (costituzionali e subcostituzionali), ma tenga conto delle regole non scritte, successivamente affermatesi, strettamente legate agli equilibri del sistema politico ed ai rapporti di forza che lo caratterizzano⁽²⁴⁾. Ciò acquista, peraltro, particolare rilievo proprio in relazione all'esperienza d'autogoverno delle comunità autonome, così che alcune considerazioni relative al quadro politico istituzionale, nel quale si muove la Spagna del 1978, appaiono indispensabili ai fini della nostra riflessione.

3. *Degenerazioni del principio dispositivo*

Già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, andarono prendendo forma alcune disfunzioni, congenite al testo stesso, legate al processo di trasformazione dello Stato da centra-

(23) Cfr. R. PUNSET, *Forma de gobierno del estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio*, in *Revista de la Facultad de derecho Universidad Complutense*, n. 4, 1981, 89 s.; J. SOLÈ TURA, *Las Comunidades autonomas como sistemas semipresidenciales*, in AA.Vv., *El Gobierno en la Constitucion y los Estatutos de autonomia*, Barcellona, Diputacion de Barcellona, 1985, 293 s.; B. PENDAS GARCIA, *Gobierno y forma de gobierno*, cit., 88; J. TOMAS VILLAROYA, *Las fuentes del derecho en las Comunidades autonomas*, in AA.Vv., *La Constitucion española y las fuentes del derecho*, Vol. I, Madrid, 1979, 139.

(24) Per questo tipo di approccio, pacificamente acquisito dagli studi di diritto costituzionale comparato si veda per tutti F. CUOCOLO, *Forma di Stato e di governo*, in *Dig. It. Sez. Pub.*, vol. VI, UTET, Torino, 1991, 492 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forme di Stato e di governo - Forma di governo regionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. XIV, Roma, Treccani, 1989; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 946 ss.; I. DE OTTO Y PARDO, *La posicion constitucional del Gobierno*, in *Documentacion administrativa*, n. 187-188, 1980, II, 139.

lizzato ad autonomico, e tornarono alla luce antiche questioni non ancora risolte.

Il principio dispositivo, alla base della formazione delle comunità autonome e del procedimento di decentralizzazione, lasciando ampio spazio di manovra ai singoli territori, che in tal modo potevano, ciascuno a suo modo, riconoscersi nella nuova Costituzione, poneva alcuni interrogativi tali da far vacillare l'intero progetto del costituente ⁽²⁵⁾.

In un contesto in cui l'individuazione del nuovo profilo della forma di Stato dipendeva interamente dalla volontà e dall'iniziativa delle singole province, rimanevano incerti tanto i tempi quanto i modi di realizzazione della nuova organizzazione territoriale.

Nella Costituzione del 1978 anzi tutto non si individua un modello finale di « Stato delle autonomie ». Il Titolo VIII prevede una serie di principi, limiti, regole procedurali cui attenersi, però non delimita il punto d'arrivo cui tendere. Esiste certamente un quadro costituzionale dal quale partire ed entro il quale muovere i passi verso l'autonomia, ma questi passi non sono predeterminati ⁽²⁶⁾.

La possibilità che alcune province non aderissero alla proposta costituzionale, o vi aderissero in tempi molto lunghi, comportava la necessità di prevedere, al tempo stesso, tanto norme relative all'organizzazione dei poteri valide per uno Stato semicentralizzato, tanto per uno in cui l'autonomia politica fosse la regola ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Cfr. F.J. GARCIA ROCA, *El principio de voluntariedad*, cit., 111: « El llamado principio de voluntariedad, ha poseido en la realidad constitucional una eficacia organizativa muy escasa ».

⁽²⁶⁾ Cfr. J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, PERULLES, E. ALBERTI, *Informe sobre*, cit., 30.

⁽²⁷⁾ In proposito cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho publico*, cit., 140 ss., che parla di « ... prolongacion en el tiempo del periodo constituyente (pues cuestion tan capital como la estructura del estado y la redistribucion territorial del poder no quedaria cerrada) hasta tanto lo desean los territorios interesados, con lo que el aparato publico podria funcionar con arreglo a tecnicas heterogeneas unas propias de de la autonomia politica y otras de centralizacion »; ancora cfr. *Informe de la Comision de expertos*, cit., 15, « No es saludable para la organizacion del estado el mantenimiento por mucho tiempo de una doble contradictoria faz, de manera que sus estructuras respondan a la vez a los principio de la centralizacion mas severa y de descentralizacion mas profunda »; in M. ARAGON REYES, *La constitucion territorial*, cit., 103 ss., riferendosi all'organizzazione della forma di Stato si dice

A questo si aggiunga che la Costituzione si limita a permettere alle diverse comunità autonome l'assunzione di una serie di competenze fra quelle indicate, senza imporre una lista concreta di ambiti di certa attribuzione regionale ⁽²⁸⁾. Immediata conseguenza di una simile impostazione è l'impossibilità per lo Stato centrale di spogliarsi totalmente delle strutture relative a determinate materie, di modo che venga comunque garantita la soddisfazione delle esigenze e delle pretese dei cittadini, al di là delle singole scelte comunitarie ⁽²⁹⁾. Il risultato sarà un inevitabile proliferare di apparati burocratici e di sovrastrutture, che si ripetono tanto a livello locale quanto a livello statale.

Ed ancora sin da subito apparve del tutto frustrato l'intento del costituente di prevedere un accesso all'autonomia più lento e dilatato nel tempo per quelle province che nel loro passato non avessero mai avuto esperienze d'autogoverno.

Come ricorderà la Commissione di esperti chiamata dal parlamento a pronunciarsi sulla situazione dello sviluppo del processo autonomico nel 1981 (*infra*), « Una administracion nueva no se improvisa de la noche a la mañana... el acceso al techo constitucional de autonomia pasa por un inevitable periodo transitorio, realidad que el parrafo segundo del articulo 148 de la Constitucion no ha hecho sino reflejar » ⁽³⁰⁾.

In realtà, nell'ansia di accedere immediatamente alla piena

« ... Uno Estado no puede soportar durante un tiempo dilatado, sin grave riesgo, la indeterminacion constitucional de uno de los elementos basicos que lo integran »; F.J. GARCIA ROCA, *El principio de voluntariedad*, cit., 113: « La autonomia no solo es un derecho constitucionalmente reconocido y garantizado, sino que se trata ademas de un derecho voluntario... Conforme al diseño constitucional, la autonomia no se impuso a todas las nacionalidades y regiones en un generalizacion autonómica previa, sino que... podía ser ejercitado en el momento que se deseara. Por tanto, habria cabido incluso la renuncia a su ejercicio por aquellas regiones que hubiesen preferido, en su caso, su anterior modo de vinculacion con los poderes publicos centrales, por carecer de voluntad autonómica, y no cabe otra respuesta pues no estamos ante un derecho de contenido irrenunciabiles »; cfr. J.A. GONZALES CASANOVA, *Los Estatutos*, cit.; J. GARCIA FERNANDEZ, *Notas*, cit., 183: « En realidad no tenemos un Estado autonómico, sino un Estado en el que existen expectativas de autonomia ».

⁽²⁸⁾ I paragrafi 1 e 2 dell'art. 148 si limitano a indicare una lista di materie rispetto alle quali le singole comunità autonome potranno assumere competenza; la decisione rispetto a questo punto spetta allo Statuto: art. 147.1.d C.E.

⁽²⁹⁾ Cfr. art. 139.1 C.E. « Todos españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado ».

⁽³⁰⁾ *Informe de la comision de expertos*, cit., 20.

autonomia, ogni singolo territorio, forzando il dettato costituzionale, tentò la via non già *ex art.* 143 C.E., individuata dal costituente come strada maestra verso l'autogoverno, quanto piuttosto quella prevista all'art. 151 C.E. ⁽³¹⁾, mettendo a rischio l'efficace riuscita del progetto costituzionale in tema di forma di Stato.

4: *I Patti del 1981*

Sin dai primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, fu chiaro, dunque, che qualcosa era sfuggito di mano ai costituenti. Lo Stato autonomico, così come era stato pensato, tardava a prendere forma; le regole costituzionali in materia venivano puntualmente disattese o interpretate forzando il disegno del Titolo VIII. Ed era certo che l'uso esclusivo e immoderato del principio dispositivo, senza che vi fossero applicati quei correttivi che la Costituzione stessa prevedeva, non poteva che condurre a degenerazioni e ad una irrazionale organizzazione dello Stato.

Alla luce delle difficoltà che il dispiegarsi delle norme costituzionali in relazione alle autonomie territoriali andava presentando, nel 1981, ossia a soli tre anni dalla promulgazione della Costituzione, il governo, accordandosi con il principale partito dell'opposizione, intervenne convocando una commissione, costituita da esperti in materia di autonomie territoriali ⁽³²⁾, con il compito

⁽³¹⁾ Il riferimento all'art. 151 C.E., anziché all'art. 143 C.E., comportava però oneri e rispetto di regole procedurali spesso eccessivamente costosi, cui, sovente, non si riusciva a dare soddisfazione. Risulta interessante, dunque, dar conto di un altro fenomeno di precoce ampliamento delle competenze in capo alle comunità di dubbia tradizione autonoma passata, attraverso un istituto che, superando le difficoltà di procedura introdotte dall'art. 151 C.E., permetteva alle neo comunità di ottenere competenze più ampie di quelle individuate all'art. 148 C.E., senza dover attendere che trascorressero i cinque anni previsti dal testo costituzionale. Mi riferisco all'uso incondizionato e distorto che, sin da subito, venne fatto dell'art. 150.2 C.E., il quale permette di trasferire alle comunità autonome competenze di titolarità statale (« El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autonomas, mediante ley organica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegacion. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las de formas de control que se reserve el Estado »). Per maggiori approfondimenti cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho publico*, cit., 142; *Informe de la Comision*, cit., 21.

⁽³²⁾ La Commissione era totalmente costituita da *adetti ai lavori*. Ne era presidente il professor Garcia de Enterría (ed è dal nome del suo presidente che, come è uso,

di tracciare il quadro della situazione e di proporre rimedi alle carenze del testo costituzionale.

In poco più di un mese e mezzo di lavoro, la Commissione elaborò una relazione, l'*Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías*, già più volte citata. Il nucleo centrale della relazione, oltre a contenere una serie di considerazioni critiche, è diretto espressamente a suggerire, in tema di autonomie, correttivi per far fronte ai problemi organizzativi più preoccupanti che erano immediata conseguenza di un incondizionato uso del principio dispositivo in materia d'autonomia: la sua eccessiva flessibilità conduceva a problemi sostanziali rispetto alla costruzione della nuova forma di Stato.

La Commissione evidenziò le disfunzioni costituzionali di cui già si è dato conto e non mancò di elaborare proposte concrete di intervento al fine di rimediare allo stato di grave incertezza e indeterminazione in cui versava il nascente Stato delle autonomie.

Peraltro, l'effetto pratico che il lavoro della Commissione ebbe sul piano politico istituzionale fu di fatto molto più profondo di quello di un semplice suggerimento.

Con immediato riferimento alle proposte del *Informe*, il 31 luglio 1981, l'*UCD*, partito al governo, e il *Partido Socialista Obrero Español*, prima forza politica dell'opposizione, sottoscrissero i così detti *Patti autonomici* ⁽³³⁾, che delineavano le linee sostanziali che sarebbero state seguite a partire da allora per la definitiva organizzazione dello Stato delle autonomie.

L'importanza storica di questi accordi è chiara almeno sotto due aspetti. Innanzi tutto venivano definitivamente risolte le incognite e sciolte le ambiguità circa il modello da seguirsi al momento della Costituzione delle province in comunità autonome. Inoltre, con la definizione della forma di Stato veniva definitivamente chiuso il periodo costituente, che si era necessariamente prolungato nel tempo. L'idea costituzionale di organizzazione territoriale fu di fatto disattesa. Il processo di sviluppo dello *Stato autonomico*, basato, secondo il testo costituzionale, totalmente

la Commissione prende il nome), ed era costituita da altri sei professori di Diritto amministrativo (Coscolluela, Fernandez Rodriguez, Muñoz Machado, Quadra Salcedo, Sanchez Moron, Sosa Wagner).

⁽³³⁾ Cfr. *Acuerdos autonomicos firmados por el Gobierno de la nacion y el Partido Socialista Obrero Español el 31 julio 1981*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1981.

sulla iniziativa delle singole province, finì per aprirsi, nella sua definizione, all'intervento dello Stato ⁽³⁴⁾.

(34) Sul piano del sistema delle fonti, i Patti del 31 luglio del 1981 sollevano alcune perplessità. Come ricorda S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho publico*, cit., 151, gli Accordi del 1981 potrebbero essere definiti come « Una autentica convencion constitucional, mediante la cual los operadores politicos principales se han puesto de acuerdo en cubrir o rellenar un espacio dejado abierto por la Constitucion y en la que ella misma invoca la formacion de reglas posteriores que completen sus determinaciones ». Ancora, F.J. GARCIA ROCA, *El principio de voluntariedad*, cit., 131 ss.: « Los acuerdos autonomicos... constituyen una verdadera convencion integrativa del texto constitucional escrito, en el terreno de la realidad constitucional, aunque no pueda hablarse de quebrantamiento o incostitucionalidad, una vez efectuada la labor profilactica que la sentencia del TC de 5 de agosto de 1983 realiza ». Ma a parere di chi scrive potrebbe esserci qualcosa di più. Nonostante la Costituzione prevedesse espressamente un successivo intervento legislativo di sviluppo e determinazione dei principi nel testo fondamentale solo programmaticamente richiamati, e nonostante i Patti stessi annunciassero la imminente emanazione di leggi organiche che raccogliessero il contenuto degli accordi politici in tema di autonomie (cfr. *Ley Organica de Armonizacion del Proceso autonomico y Ley Organica del fondo de compensacion territorial*), di fatto, non ci si trova dinanzi ad un semplice svolgimento delle previsioni costituzionali, bensì ad una vera e propria modifica della Costituzione operata al di fuori delle norme procedurali previste per le riforme costituzionali ex art. 166 C.E. ss. In effetti, con gli Accordi non si compie solo un intervento di interpretazione autentica del dettato costituzionale in materia d'autonomie, e non si opera solo indicando direttive alle province, secondo scelte di opportunità politica, muovendosi fra una serie possibili d'opzioni costituzionalmente previste. In realtà, a mio parere, si verifica un vero e proprio strappo costituzionale, non a livello di singole norme, bensì in relazione ad un principio non espresso dalla Costituzione, ma fondamentale, perché alla base del sistema di regionalizzazione della Spagna post franchista: e cioè del principio di volontarietà che esce completamente stravolto in seguito ai Patti del 1981. La convergenza fra maggioranza e opposizione bastò a far sentire il governo legittimato ad operare — tenendo conto anche della situazione d'emergenza — quasi come erede diretto del costituente, aprendo di fatto una seconda fase di elaborazione della Costituzione stessa, con l'illusione di aver ricreato quel consenso politico che è alla base di ogni momento costituente. Si potrebbe obiettare che non essendo stata mai del tutto precisata nel 1978 la forma di Stato il processo costituente poteva in qualche senso non dirsi concluso (cfr. M. ARAGON REYES, *La constitucion territorial*, cit., 104). Infatti, in questo genere di impostazione, spesso si è voluto riconoscere accanto al processo costituente vero e proprio, un altro processo che può essere definito *quasi costituente*, caratterizzato dalla riunione e Costituzione in comunità delle province che avrebbero dato, con il tempo, una forma all'organizzazione territoriale alla Spagna ed un contenuto alla definizione di Stato delle autonomie. Ma già nei primi anni successivi alla entrata in vigore della Costituzione, fu immediatamente chiaro che il progetto proposto in sede costituente, affascinante nei suoi risvolti tecnico giuridici, ad alta capacità compromissoria rispetto alle forze politiche e sociali in gioco, risultava di assai difficile applicazione, mostrando pericolosi risvolti pratici di indeterminatezza ed incertezza rispetto ad un elemento fondamentale quale la forma di Stato. Ora i Patti autonomici altro non furono che un intervento di cor-

Rispetto all'assetto organizzativo delle comunità, l'intervento operato dai Patti autonomici fu profondo e di non poco momento.

Limitando l'analisi a quelli che sono gli aspetti più vicini al tema trattato, gli Accordi, anzi tutto, stabilivano la Costituzione di sedici comunità ⁽³⁵⁾, la cui autonomia doveva formalizzarsi entro il 1° febbraio del 1983 (si è ormai decisamente lontani dall'imporci del principio dispositivo!). Quale via d'accesso all'autonomia veniva indicata come unica strada praticabile quella *ex art. 143 C.E.*, eccezion fatta per la *Cataluña*, la *Galicia*, il *Pais Vasco* e l'*Andalucía*, che avevano già intrapreso e percorso altri sentieri costituzionalmente previsti. Si intendeva, così, porre fine, una volta per tutte, alle pratiche di dubbia legittimità, in materia di attribuzione di competenze alle comunità autonome, legate ad un uso *praeter constitutionem* degli artt. 148 e 150 C.E.

Venne adottato, in particolare, un unico modello di forma di governo per tutte le comunità autonome, che prevedeva l'esistenza di una assemblea legislativa e di un consiglio di governo. Si enunciarono, inoltre, una serie di competenze legislative che, al di là della libertà statutaria, venivano a costituire un blocco comune ad ogni realtà comunitaria.

Per quanto riguardava le elezioni dell'assemblea delle comunità autonome si stabilì che si celebrassero in uno stesso giorno, fissato successivamente nella quarta domenica di maggio. Nelle comunità pluriprovinciali la circoscrizione elettorale sarebbe stata costituita dalla provincia stessa ⁽³⁶⁾.

rezione del tiro, in seguito ad un primo triennio di rodaggio del testo costituzionale del 1978. E la modifica a quel punto della vicenda sarebbe stata legittima, ma solo secondo le procedure proprie delle Costituzioni così dette rigide, che prevedono *iter* aggravati per la loro revisione. Per un discorso più generale in tema di revisioni implicite al testo costituzionale cfr. F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le « modificazioni tacite della Costituzione »*, in *Scritti di Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1965, 81 ss.

⁽³⁵⁾ Le comunità previste erano: *Andalucía*, *Aragon*, *Asturias*, *Baleares*, *Canarias*, *Cantabria*, *Castilla-La Mancha*, *Castilla-Leon*, *Cataluña*, *Extremadura*, *Galicia*, *La Rioja*, *Madrid*, *Murcia*, *Pais Valenciano* e *Pais Vasco*. Attualmente le comunità autonome spagnole sono diciassette perché fu successivamente costituita la Comunità di *Navarra*.

⁽³⁶⁾ La disciplina elettorale è materia alla cui determinazione concorrono tanto la legislazione statale, cui corrisponde la definizione dei principi di base, quanto quella comunitaria. L'art. 152.1 C.E. si limita a prescrivere che il suffragio sia universale. La formula elettorale prescelta è, anche per influenza di ciò che accade a livello statale, il sistema d'Hondt. Così come per il congresso dei deputati, si è stabilita l'esistenza di una clausola

Relativamente al funzionamento dell'assemblea, se ne limitavano anzi tutto i periodi di sessione⁽³⁷⁾. Si davano indicazioni di massima sull'opportunità di limitare il numero dei suoi membri, (si tratta sempre di assemblee unicamerale)⁽³⁸⁾, che avrebbero percepito esclusivamente una diaria e non stipendi fissi e periodici⁽³⁹⁾.

Veniva generalizzato il così detto istituto della *mozione di sfiducia costruttiva*, che doveva essere presentata da almeno il

di sbarramento, i cui limiti variano da regione a regione. Le elezioni sono convocate dal presidente della comunità ogni quattro anni. Per un maggior approfondimento in proposito cfr. M. BASSOLS COMA, *Organizacion institucional y regimen juridico de las Comunidades autonomas*, in AA.VV., *Organizacion territorial del Estado (CCAA)*, Madrid, 1984; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho publico de las Comunidades autonomas II*, Madrid, Civitas, 1984, 23 ss.

(37) A questo proposito cfr. J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, PERULLES, E. ALBERTI, *Informe sobre las autonomias*, cit., 63, in cui si sostiene che questa previsione, assente nei primi Statuti che vennero approvati, tendeva, con ogni probabilità, a evitare un *excesso di parlamentarismo*, sottolineando piuttosto il ruolo del governo e dell'Amministrazione, privilegiando il momento dell'*autonomia esecutiva*. La soluzione adottata però solleva alcune perplessità, soprattutto qualora si pensi che proprio laddove prevale l'attività amministrativa si fa più urgente la necessità di un quotidiano controllo parlamentare. Se il parlamento non può riunirsi facilmente o lo fa solo saltuariamente, il governo manca di un controllo efficace, fosse anche solo perché le interrogazioni e le interpellanze hanno perso d'attualità. Dunque, pur restando aperta la strada della convocazione di sessioni straordinarie (cui solitamente le comunità finiscono con il fare frequentemente appello), nonché quella dell'esercizio di poteri da parte della *Diputacion Permanente*, l'ampiezza dei periodi che intercorrono fra una sessione e l'altra, si è parlato, addirittura, rispetto alla forma di governo di alcune comunità autonome, di « sistema parlamentare a intermittenza » (cfr. A. EMBID IRUJO, *Los parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987, 66), o di « parlamentarismo fugace » (B. PENDAS GARCIA, *Gobierno y forma de gobierno*, cit., 110); E. AJA, *El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades autonomas*, in A. GARRORENA MORALES, *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, 300.

(38) In questo senso non vi fu omogeneità nei risultati, così che attualmente si va dai 35 parlamentari della *Cantabria* o de *La Rioja* ai 135 della *Cataluña*. Di fatto non è preclusa la scelta di un parlamento di tipo bicamerale. In questo senso cfr. M. BASSOLS COMA, *Organizacion institucional*, cit., 178; J. TOMAS VILLARROYA, *Las fuentes*, cit., 149.

(39) Il dibattito attorno alla retribuzione dei parlamentari è ben lungi dall'approdare ad una conclusione. Le ragioni di una simile scelta nell'ambito delle comunità autonome si ricollega in parte alla volontà di ridurre la spesa pubblica. In realtà bisognerebbe riflettere sul fatto che fissare uno stipendio adeguato per esigere dai parlamentari una completa dedizione al loro incarico, stabilire una serie incompatibilità, perseguire, dunque, una professionalizzazione del ruolo, vorrebbe dire porre le condizioni minime ma indispensabili per migliorare il funzionamento dei Parlamenti stessi. Cfr. J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, PERULLES, E. ALBERTI, *Informe*, cit., 63.

15% dei membri ⁽⁴⁰⁾, approvata con maggioranza assoluta dell'assemblea, e correlata dalla proposta di un nuovo candidato alla presidenza. Fra la proposta e la votazione avrebbe dovuto trascorrere un certo periodo di riflessione che, a seconda dei casi, oscilla fra i cinque e i quindici giorni.

Si dettavano regole precise anche rispetto alla figura del presidente della comunità, eletto dall'assemblea, a maggioranza assoluta dei suoi membri, o, in una seconda votazione, entro due mesi, con maggioranza relativa. Detto ciò, lo scioglimento anticipato dell'assemblea veniva previsto come soluzione possibile solo qualora l'assemblea stessa non fosse stata in grado di eleggere nell'arco dei due mesi, né a maggioranza assoluta, né a maggioranza semplice un nuovo presidente per la comunità ⁽⁴¹⁾. Convocate elezioni anticipate, comunque, la nuova assemblea eletta avrebbe conservato il proprio mandato solo sino alla successiva tornata elettorale, celebrata contemporaneamente a tutte le altre comunità autonome ⁽⁴²⁾.

⁽⁴⁰⁾ Non mancano Statuti comunitari che hanno preso le distanze da queste indicazioni prevedendo una percentuale diversa per la presentazione della mozione di sfiducia. In particolare lo Statuto di *Andalucía* parla di 1/4 dei deputati, la *Ley vasca de Gobierno* (n. 7 del 1981) di 1/6, quella catalana di 1/10, gli Statuti di *Galicia*, *Navarra*, e della *Comunidad Valenciana* di 1/5.

⁽⁴¹⁾ Eccezionalmente rispetto alla tendenza comune a tutte le altre comunità, gli Statuti di *Andalucía* (art. 37), di *Galicia* (art. 15) e della *Comunidad Valenciana* (art. 15) non prevedono lo scioglimento dell'assemblea per il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta richiesta, stabilendo solo che si ripeta la votazione per maggioranza semplice. Di particolare interesse risultano le formule adottate dagli Statuti di *Castilla-La Mancha* (art. 14) e *Navarra* (art. 29), nei quali si prevede che al trascorrere di due mesi dalla prima votazione, senza che in sede di elezione del presidente non si sia raggiunta nemmeno la maggioranza semplice, verrà eletto il candidato del partito che abbia ottenuto in sede di elezioni comunitarie il maggior numero di seggi. Così è possibile affermare che un buon numero di Statuti permettono la formazione di governi che non siano altro che l'espressione di una minoranza. Ciò significa che, mentre i costituenti a livello nazionale scartarono l'idea della formazione di governi sostenuti dall'appoggio di una maggioranza che fosse al di sotto di quella comunemente definita *semplice*, il legislatore statutario non ritenne che tale eventualità costituisse una situazione insostenibile a livello comunitario. In proposito cfr. J. GARCIA ROCA, *Derecho publico*, cit., 126. Sulla legittimità costituzionale dell'istituto della nomina automatica del presidente in alcune comunità spagnole cfr. C. ORTEGA SANTIAGO, *Sobre la forma de gobierno de las Comunidades autonomas y sus fuentes normativas de ordenacion. Comentario a la STC 15/2000 de 20 de enero*, in *Revista de derecho constitucional*, n. 59, 2000, 345 ss., che offre spunti interessanti.

⁽⁴²⁾ In realtà, questa previsione incontra significative eccezioni. La *Ley vasca de*

Per quanto riguarda i consigli di governo si stabiliva fossero composti da un massimo di dieci membri.

5. *Mimetismo ed omogeneità*

Riassumendo, con i Patti del 1981, si può dire che, nel rispetto delle determinazioni costituzionali, fu generalizzata su tutto il territorio di Spagna la realtà delle comunità autonome e si rese omogeneo e uniforme il contenuto stesso del concetto di autonomia⁽⁴³⁾.

Di fatto ogni analisi giuridico politica della struttura istituzionale delle comunità autonome mette in luce due fenomeni: da una parte uno stretto *mimetismo* fra l'organizzazione politica e amministrativa degli enti autonomi e lo schema costituzionalmente previsto per lo Stato, dall'altra l'*omogeneità*, la similitudine, in alcuni casi l'identità dei differenti sistemi territoriali fra loro.

Entrambe le tendenze trovano ragione negli eventi storici che hanno caratterizzato la storia della Spagna.

Per quanto riguarda il così detto mimetismo, va detto, innanzitutto, che il processo di ricostruzione della Spagna democratica

Gobierno, prevede la possibilità per il *Lehendakari*, il presidente della comunità, di sciogliere il parlamento, previa deliberazione del governo (art. 7c). Il suddetto potere incontrava un solo limite, non potendo essere esercitato qualora fosse già stata presentata una mozione di sfiducia. In questo senso, la legge 8/1985, del 24 maggio, modificando la precedente disciplina relativa al parlamento al presidente e al consiglio di governo, introduceva nell'ordinamento catalano la possibilità per il presidente di sciogliere l'assemblea, con la medesima procedura e le medesime limitazioni previste nella legge del *Pais Vasco*. Un caso analogo si presenta rispetto all'esperienza di *Galicia* ed importanti cambiamenti in merito sono intervenuti anche in *Castilla y Leon* (cfr. J. GARCIA ROCA, *Derecho publico*, cit., 73 ss.; 123 ss.). La ragione immediata alla mancata previsione di un potere generalizzato di scioglimento dell'assemblea è da ricercarsi da una parte nella volontà di dare stabilità alla vita politica comunitaria, dall'altra nel desiderio di omogeneizzare i tempi elettorali in buona parte del territorio nazionale. Ma entrambe gli argomenti sono facilmente confutabili: la impossibilità di scioglimento dell'assemblea ha finito con l'essere, in alcune comunità, la causa determinante del perdurare di situazioni politiche insostenibili. Cfr. B. PENDAS GARCIA, *Gobierno y forma de gobierno*, cit., 109 s.

(43) Per una recente analisi dell'evoluzione a livello comunitario degli istituti e dei limiti introdotti dai Patti del 1981 si rimanda al testo di J. GARCIA ROCA, *Derecho publico*, cit., dove si dà conto di come, pur nel rispetto dell'ormai affermato principio di omogeneità, ciascuna comunità ha cercato proprie forme di espressione di governo, adattandosi alle proprie esigenze pratiche.

post franchista è contemporaneo al processo di formazione delle comunità autonome. Il ricordo degli anni della dittatura è ancora forte e la volontà di guardare ad un futuro politicamente stabile non lascia spazio a voli pindarici in relazione all'organizzazione politica del Paese, tanto a livello centrale che periferico: non è tempo per esperimenti. Il modello proposto dalla Costituzione del 1978 appare subito un valido punto di partenza.

D'altra parte la Spagna mancava, praticamente, di tradizioni rispetto ad ogni altra forma di governo che non fosse quella parlamentare.

E lo stesso governo centrale spinse e appoggiò questa inclinazione all'imitazione, ritenendola un ottimo strumento di controllo e limitazione delle forze ultra nazionaliste.

I Patti del 1981 costituirono sicuramente un fattore determinante all'affermarsi del così detto *principio d'omogeneità* fra le comunità autonome, definendo una base comune di partenza e comuni direttrici di sviluppo da intraprendere ⁽⁴⁴⁾.

Ma vi fu anche un altro elemento che, sicuramente, giocò un ruolo di rilievo nel successo del principio dell'omogeneità. Le nascenti comunità autonome, per lo più prive di esperienza e tradizioni di autogoverno, sin da principio, guardarono alle comunità storiche come modelli da imitare spesso in maniera pedissequa ⁽⁴⁵⁾.

Ed alla luce delle prescrizioni dell'art. 152 C.E., non furono solo le istituzioni del passato ad essere riprodotte, ma soprattutto la nuova organizzazione imposta dalla Costituzione alle così dette comunità di primo grado.

In realtà si era già autorevolmente sostenuto che, anche se

⁽⁴⁴⁾ Cfr. J. GARCIA ROCA, *Derecho publico*, cit., 73. In realtà la vicenda relativa ai Patti del 1981 ebbe un seguito, con un impatto politico chiaramente più attenuato, nei Patti del 28 febbraio del 1992, che chiudono il processo di omogeneizzazione e sviluppo della forma di Stato, alla definizione della quale, fino ad oggi, ha collaborato, a volte anche allontanandosi dagli schemi degli Accordi del 1981, ogni singola comunità; per un maggiore approfondimento in proposito si rimanda a A. RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Los Acuerdos autonomicos: experiencia y prospectiva (la proyeccion de la politica de consenso en la configuracion del sistema autonomico)*, in J. GARCIA ROCA, *Derecho publico*, cit., 422; C. VIVER PI SUNYER, *Las autonomias*, cit., 6.

⁽⁴⁵⁾ In proposito si rimanda all'analisi in E.A. ALCUBILLA, J. J. MOLLINEDO CHOCANO (coord.), *Comentarios Estatuto de autonomia de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1999, 93 ss.

esplicitamente il testo costituzionale prescriva una determinata forma di governo solo per un certo tipo di comunità, fosse ragionevole estendere la stessa prescrizione a tutte le altre comunità⁽⁴⁶⁾. Secondo alcuni, infatti, l'art. 152 C.E. (ricordando che la Costituzione spagnola del 1978 non distingue tra classi differenti di comunità, ma solo riconosce ritmi diversi d'accesso all'autonomia) non sarebbe applicabile solo alle comunità così dette privilegiate o ex art. 151 C.E. ma, più in generale, costituirebbe il regime politico costituzionale di ciascuna comunità che aspiri a costituirsi quale istanza di potere integrata nello Stato. Altrimenti detto, dunque, l'art. 152 C.E. sarebbe espressione del regime politico istituzionale che deve essere proprio di ogni comunità, quale manifestazione territoriale dello Stato, determinando così un minimo di omogeneità.

La conseguenza di una simile impostazione sarebbe la rivendicazione di uguaglianza giuridica fra le comunità, pur potendosi realizzare differenze quantitative fra l'una e l'altra, in funzione del livello di competenze assunto⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ In proposito cfr. AA.VV., *El sistema juridico*, cit., 87 s.; B. PENDAS GARCIA, *Gobierno y forma de*, cit., 87 s.; O. VILLAAMIL, *Comentario*, cit., 392 ss.

⁽⁴⁷⁾ Ma il mimetismo e quello che abbiamo definito principio dell'omogeneità, in realtà non sono fenomeni tipici solo ed esclusivamente dell'esperienza spagnola, ma sono propri di ogni esperienza statale di decentramento. Cfr. A. LUPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 1988, 183 ss.: « Uno dei vantaggi prodotti dall'indipendenza del potere costituente delle unità componenti di una Federazione consiste nel fatto di offrire a queste ultime la possibilità di sperimentare diverse forme di governo. Tale sperimentazione, se ha successo, può tradursi in un beneficio sia per i membri di una Federazione che per il governo federale. In pratica, comunque, troviamo un quasi completo isomorfismo tanto tra la forma di governo federale e quella delle unità componenti quanto fra le forme di governo delle unità componenti, in ogni paese ». Cfr. O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios*, cit., 391 ss. « La necesidad de que los Estados que componen una federacion esten inspirados en principios semejantes ha sido afirmada desde Montesquieu y Madison. Los sistemas federales contemporaneos se fundamentan en el principio de homogeneidad, que prohíbe que la forma política y estructura constitucional de los Estados miembros sea diferente de la que caracteriza el Estado central. La estructura y forma política del Estado central se irradia, en forma imperativa, sobre los entes territoriales locales. Estos no podrán de consecuencia apartarse de la formula básica que inspira el Estado central ». In particolare quindi, l'art. 152 C.E., come un Giano bifronte, presenterebbe due volti. Da un punto di vista negativo irradia la formula politica e la struttura costituzionale dello Stato centrale a tutte le comunità autonome, presenti e future. A questo modo l'imperatività dell'art. 152 C.E. è assoluta, ed incostituzionale sarebbe qualunque norma che venisse meno al principio d'omogeneità. Pensiamo in ipotesi ad uno Statuto d'autonomia: non potrebbe

Dunque, al di là di quanto accadde rispetto ai Patti autonomici del 1981, lo sviluppo della forma di governo seguì linee comuni a tutte le comunità.

Si è già detto di quelli che sono gli aspetti peculiari e le problematiche della realtà politica delle autonomie in Spagna per quanto riguarda, almeno sommariamente, l'assemblea legislativa e i suoi rapporti con l'esecutivo. Poiché, oltre a quanto già esposto, l'esperienza comunitaria segue i principi del sistema parlamentare, l'analisi che seguirà si propone di porre in luce le variazioni e differenziazioni nelle forme di governo delle comunità, cercando di individuare, ove possibile, la direzione verso cui più marcatamente tendono le istituzioni comunitarie. Particolare attenzione si dedicherà alla figura del presidente della comunità e ai suoi rapporti con l'esecutivo.

La tendenza è nell'affermare che la forma di governo delle comunità autonome risponde ad un regime parlamentare di tipo democratico, razionalizzato e « frenato »⁽⁴⁸⁾.

dotare il proprio territorio di una forma di governo puramente presidenziale. Qualunque altra soluzione porterebbe all'assurda conclusione che lo Stato spagnolo possa accogliere nel suo seno un'entità politica fondata su principi divergenti rispetto a quanto contemplato nella Costituzione. Ma l'art. 152 C.E. presenta anche un innegabile dimensione positiva. Non solo contiene un mandato di omogeneità rispetto allo Stato centrale, ma porta con sé anche una garanzia all'omogeneità rispetto all'uniformità. Da questo punto di vista si tutela la previsione costituzionale che mira ad una forma di Stato complessa e composta. Non si può regredire costituzionalmente ad un modello di Stato unitario, vulnerando così l'autonomia delle comunità. Secondo una interpretazione stretta dell'art. 152 C.E., questo tipo di argomentazione solo poteva essere valida per le così dette comunità di primo grado, mentre le altre non godevano, secondo quanto letteralmente espresso, di una garanzia all'autonomia piena, come quella prevista all'art. 152 C.E.. Rispetto alle così dette comunità di secondo grado sarebbe stato ammissibile un mero decentramento amministrativo. In realtà, come è stato più volte ricordato, la dottrina fu sempre contraria alla individuazione di « Unas Comunidades de segundo nivel *descafeinadas* ». Era pur certo che il diritto alla piena autonomia da parte delle comunità di secondo grado era pur sempre solo sottoposto a condizione temporale: sicuramente tutte le comunità sarebbero giunte alla piena autonomia, restava solo da determinare quando. Una volta, quindi, approvati gli Statuti e trascorso il tempo costituzionalmente indicato, tutte le comunità acquistano i pieni poteri dell'autogoverno e si ritrovano strettamente legate alle vicende *ex art. 152 C.E.* Tutte le comunità autonome sono giuridicamente uguali. Si potranno avere fra esse delle differenze di tipo quantitativo, ma non di tipo qualitativo, essendo tutte organi costituzionali. Cfr. ancora, A. OJEDA, *Organizacion*, cit., 37 ss.

⁽⁴⁸⁾ A questa conclusione giunse lo stesso Tribunale costituzionale quando dovette risolvere le questioni relative alla elezione del presidente del governo di Navarra (senten-

Di fatto, non si è esitato a parlare di una « vocazione parlamentare » nella configurazione costituzionale, statutaria e legislativa dell'organizzazione istituzionale delle comunità autonome.

L'art. 152.1 C.E. riconosce pienamente in sé il principio della separazione dei poteri. L'attribuzione di funzioni diverse a distinti poteri si fonda sulla scelta di diversi organi la cui esistenza è imprescindibile: l'assemblea della comunità è inequivocabilmente un'assemblea legislativa; il consiglio di governo deve assumere « funzioni esecutive ed amministrative »; il presidente assume la direzione del consiglio di governo ed infine « il presidente e i membri del consiglio di governo saranno politicamente responsabili di fronte all'assemblea ».

Si configura, dunque, almeno sulla carta, un sistema di governo dagli inequivocabili aspetti parlamentari, coerenti con i criteri adottati in relazione al governo centrale.

6. *Gli organi della comunità*

Per quanto attiene all'assemblea ⁽⁴⁹⁾, oltre a quanto già ricordato, le sono proprie una serie di funzioni che ricalcano a grandi linee quelle proprie del parlamento centrale.

za n. 16 del 6 febbraio 1984). Cfr. A. EMBID IRUJO, *Los parlamentos*, cit., 49 e s. Cfr. A. OJEDA, *Organizacion*, cit.; J. TOMAS VILLAROYA, *Las fuente*, cit.; A. ARCE JANARIZ, *El lugar de los parlamentos autonomicos*, in *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, Asamblea regional de Murcia, Universidad de Murcia, n. 9, 1997, 193; J. GARCIA ROCA, *Derecho publico*, cit., 68 ss.; E.A. ALCUBILLA, J.J. MOLLINEDO CHOCANO, *Comentarios*, cit., 94 ss. Per un'analisi di esperienze specifiche delle singole comunità in tema di sistema parlamentare e sue variazioni cfr. A.J. PORRAS NADALES, *El regimen parlamentario de Andalucia*, in *Revista andaluza de administracion publica*, n. 21, 1995, 11; J. RAMON MONTERO, J. M. MORALES, *El sistema parlamentario de la Comunidad autonoma de Andalucia: un analisis comparado*, in *Revista vasca de administracion publica*, n. 13, 1985, 131; R. CHUECA RODRIGUEZ, *Los mecanismos de gobierno parlamentario en la Comunidad autonoma de Aragon*, da Lopez Ramon (dir.), *Estudios sistematicos de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragon*, Zaragoza, Cortes de Aragon, 1997, 87; A. PORRAS NADALES (dir.), *El parlamento de Andalucia: claves de un proceso institucional*, parlamento de Andalucia, Sevilla, 1998.

⁽⁴⁹⁾ Gli Statuti hanno utilizzato diversi termini per definire l'assemblea. Un gruppo ha scelto la via classica denominandola parlamento (*Pais Vasco, Cataluña, Andalucia, Galicia, Baleari, Canarias*); un secondo gruppo è rimasto fedele alla terminologia spagnola di denominazione della istituzione parlamentare, utilizzando la dicitura *Cortes* (*Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Castilla-Leon, Aragon*), La Comunità di Navarra mantiene

All'assemblea è attribuita, anzi tutto, la funzione legislativa, nonché di controllo-indirizzo rispetto all'esecutivo. A quest'ultimo proposito l'assemblea elegge il presidente, partecipa all'*iter* di revisione della Costituzione, godendo del potere di iniziativa (art. 166 C.E.) ed a quello di controllo di costituzionalità delle leggi e disposizioni normative aventi forza di legge, essendo legittimata a proporre ricorso per incostituzionalità (art. 162.1 C.E.). Nominando i così detti senatori autonomici partecipa, di fatto, alla composizione del parlamento (art. 69.5 C.E.).

Per quanto riguarda lo *status* dei propri membri, pur godendo di importanti prerogative quali il diritto a percepire una diaria, l'inviolabilità per le opinioni espresse, nonché la sottoposizione ad una speciale giurisdizione penale, possono essere sottoposti a giudizio senza l'autorizzazione a procedere espressa dall'organo collegiale di appartenenza.

Per quanto riguarda il potere esecutivo, in linea con quanto è avvenuto a livello di governo centrale (ma forse non è improprio affermare che il fenomeno, anche se in maniera meno accentuata, ha riguardato praticamente ogni moderno sistema parlamentare), anche rispetto alle istituzioni comunitarie si è assistito ad un progressivo slittamento da un sistema a tendenza assembleare ad una nuova impostazione in cui l'esecutivo acquista un ruolo di primazia⁽⁵⁰⁾.

una denominazione indistinta. Le Comunità di *Cantabria* e *La Rioja* adottano rispettivamente termini quali *Diputacion Regional y General*. Infine la Comunità di Asturias parla di *Junta General del Principato de Asturias*; Per un maggiore approfondimento sul ruolo delle assemblee nella vita politica delle comunità autonome, cfr. E. AJA, *El control parlamentario del Gobierno en Las Comunidades autonomas*, in A. GARRORENA MORALES, *El parlamento*, cit.; I.E. PITARCH, *La funcion de impulso politico en los parlamentos de las Comunidades autonomas*, in A. GARRORENA MORALES, *El parlamento*, cit., 311.

⁽⁵⁰⁾ Sul concetto di governo assembleare e i suoi contesti problematici cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1996, 124 ss. Poiché la forma di governo assembleare trova nella III e IV Repubblica francese un emblematico modello di riferimento può essere utile vederne lo sviluppo e la degenerazione in P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1988, 266 ss. Per uno sguardo al problema « del controllo e indirizzo del parlamento in una visione macro-comparatistica » cfr. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. Pub.*, vol. IV, Torino, UTET, 94 ss. Cfr. ancora A. ARNAIZ AMIGO, *Naturaleza de los sistemas parlamentario y presidencial*, in *I jornadas de derecho parlamentario*, vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984; A. OJEDA, *Organizacion*, cit.; L. LOPEZ GUERRA, *La funcion de los parlamen-*

Non solo. In Spagna questa tendenza, comune a più realtà, si colora di sfumature proprie e precipue.

La storia spagnola, da sempre caratterizzata dal susseguirsi di forti personalità, ha lasciato in eredità all'odierno confronto politico una propensione indiscutibile alla personalizzazione del potere. Il fenomeno è immediatamente evidente già a livello di governo centrale, dove la forma parlamentare si è andata arricchendo sempre più di aspetti propri del premierato, peraltro anche assecondando un chiaro disegno costituzionale⁽⁵¹⁾.

In ambito comunitario questa inesorabile inclinazione a rinvigorire il potere esecutivo, congiuntamente a questa atavica attitudine alla personalizzazione della vita politica, si arricchiscono di significative connotazioni legate alla storia e alle propensioni locali che incidono profondamente sul dettato costituzionale, con inevitabili ripercussioni non solo sul ruolo del consiglio di governo ma soprattutto sulla figura e sul peso del presidente della comunità⁽⁵²⁾.

È quindi necessario procedere, ora, ad una rapida analisi degli organi propri dell'esecutivo così come furono pensati dalla Costituzione, accompagnata da un esame delle tendenze che nella pratica si sono sviluppate a partire dalle previsioni statutarie e legislative.

La Costituzione nulla stabilisce per quanto riguarda la designazione e il numero dei membri del consiglio di governo (cfr. *infra*). In questi ambiti sono intervenuti successivamente tanto gli Statuti quanto leggi di governo delle singole comunità, nonché i Patti autonomici. La norma costituzionale affida alla normativa

tos: problemas actuales, in A. GARROMENA MORALES, *El parlamento*, cit.; E. AJA, *El control parlamentario*, cit., 301; E.A. ALCUBILLA, J.J. MOLLINEDO CHOCANO, *Comentarios*, cit., 96 s.

(51) È innegabile che esistono degli istituti che la Costituzione del 1978 ha fatto propri che hanno fortemente influenzato in questo senso l'esperienza politica della Spagna degli ultimi anni. Mi riferisco in primo luogo all'investitura fiduciaria del solo presidente del governo, al quale spetta poi la scelta dei ministri che a lui risponderanno; la mozione di sfiducia costruttiva; il sistema elettorale su base proporzionale, ma fortemente corretta, ragione prima dello sviluppo di una realtà politica fortemente bipartita.

(52) Cfr. P. GONZALES TREVIJANO, C. NUÑEZ RIVERO, *El estado autonomico*, cit., 141 s., « Lo que no se puede negar, en cambio, es la posición especialmente preponderante del Presidente del Consejo de Gobierno, aquí también hay una reproducción de lo que sucede a nivel nacional, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de un Gobierno de Canciller o de Primer Ministro, cuando, no de un régimen semipresidencialista ».

statutaria e autonoma l'organizzazione stessa della struttura del consiglio di governo, così che ciascun territorio avrebbe potuto scegliere fra svariati modelli organizzativi rispetto ai propri organi politico amministrativi, privilegiando quelli ritenuti più opportuni alla propria realtà. Nei fatti, ci si è limitati, per lo più, a riprodurre ingombranti e inutili modelli di ispirazione nettamente burocratica, tipici dello Stato centrale.

Tutti i membri dei consigli sono nominati dal presidente, che, nelle sue scelte non può non prendere in considerazione le forze e le coalizioni dell'assemblea. Non è necessario che i consiglieri godano della fiducia dell'assemblea, che solo l'accorda al presidente, né devono necessariamente far parte del legislativo della comunità⁽⁵³⁾. Per quanto riguarda il loro numero, in seguito all'intervento dei Patti del 1981, esso oscilla fra i 10 e i 12 soggetti.

Le attività proprie del governo possono essere distinte in due grandi categorie, una costituita dalle funzioni contemplate dalla Costituzione stessa⁽⁵⁴⁾, l'altra da quelle previste nei rispettivi Statuti e leggi di governo.

Già si è detto, ma ancora insistiamo sul punto, che a livello comunitario si riproduce il modello di relazioni esistente fra *cortes* e governo. Aspetto imprescindibile e tipicamente parlamentare di questo sistema di relazioni è l'istituto della fiducia, espressione della responsabilità del presidente del consiglio, che si concreta nella mozione di sfiducia⁽⁵⁵⁾ e nella questione di fiducia⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵³⁾ Le conseguenze della relazione fiduciaria esclusiva fra la camera e il presidente e la non esigenza che i membri del consiglio siano parlamentari costituiscono elementi di notevole interesse al momento di analizzare l'attuale primazia del presidente (cfr. *infra* paragrafo 7).

⁽⁵⁴⁾ Si tratta di tre funzioni fondamentali. La prima rappresentata dall'esercizio del potere esecutivo (art. 152.1 C.E.), la seconda dall'esercizio delle funzioni amministrative (art. 152.1 C.E.), ed infine, la terza, dalla possibilità di proporre ricorso di costituzionalità (art. 162.1. a C.E.).

⁽⁵⁵⁾ A differenza della disciplina a livello nazionale in tema di responsabilità politica del consiglio e del suo presidente, la *Ley Vasca del Gobierno* (art. 49.2) consente l'istituto della mozione di sfiducia individuale, votata a maggioranza assoluta, che non è costruttiva, poiché la nomina dei singoli consiglieri è competenza esclusiva del presidente. Per un maggiore, approfondimento sul tema della mozione di sfiducia individuale cfr. B. PENDAS GARCIA, *Gobierno y forma de gobierno*, cit., 105 ss.; E. AJA, *El control*, cit., 309.; J. GARCIA ROCA, *El sistema de gobierno parlamentario en el País vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada*, in *Revista de estudios políticos*, n. 46-47,

7. *Il presidente della comunità*

Anche se il presidente rappresenta l'organo più rilevante dell'esecutivo in ambito comunitario, è certo che le norme richiamate all'art. 152.1 C.E., relative alla sua posizione, non sono solo sicuramente scarse, ma anche decisamente confuse.

Del resto, inizialmente, ci si interrogò proprio sulla natura dualista o monista dell'esecutivo, domandandosi se la figura del presidente della comunità coincidesse con quella del presidente del governo o non si trattasse piuttosto di due cariche distinte⁽⁵⁷⁾. Oggi la risposta a simili perplessità è una sola, decisamente in sintonia con una stretta interpretazione dell'art. 152.1 C.E. Si tratta di uno stesso presidente eletto dall'assemblea fra i suoi membri e nominato dal Re secondo un *iter* che ricalca a grandi linee quello del presidente del governo nazionale⁽⁵⁸⁾. L'articolo 152.1 C.E., determinando le funzioni proprie del presidente, stabilisce che gli

1985, 183, dove si evidenzia come la L 7/81, in effetti, scrupolosamente rispettosa dei principi di collegialità, distingue fra ciò che è di stretta competenza del *Lehendakari* e le competenze proprie dei singoli consiglieri. In sintesi si mette in luce la differenza esistente fra il consigliere in quanto membro di un organo collegiale e il consigliere come titolare di un dipartimento amministrativo; ed è all'interno di questa sfera autonoma di funzioni che deve considerarsi logico che un consigliere risponda direttamente e personalmente del proprio operato. Generalmente, in tutte le comunità autonome, si è andata affermando la pratica della mozione di censura costruttiva, che ha contribuito alla stabilità politica dell'esecutivo convertendo il presidente in un *leader* indiscutibile del governo. A questo sistema, come già si ricordava, si accompagna l'idea che la rimozione dei membri del governo dipende esclusivamente dal presidente. Per alcuni autori si tratta di impostazione pericolosa perché, di fatto, tende a sterilizzare il controllo parlamentare sull'esecutivo (cfr. J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, PERRULES, E. ALBERTI, *Informe*, cit., 73).

⁽⁵⁶⁾ Della mozione di sfiducia già si è detto. Rispetto alla questione di fiducia legittimato a proporla è esclusivamente il presidente, previa deliberazione del consiglio. L'oggetto della questione può variare da comunità a comunità (cfr. P. GONZALES TREVIJANO, C. NUÑEZ RIVERO, *El Estado autonómico*, cit., 146 ss.) così da poter individuare quattro tipologie differenti. La prima, che è maggioritaria e riproduce il modello nazionale, può riguardare una modificazione o rettificazione del programma di governo o una dichiarazione di politica generale. Rispetto alla seconda tipologia questione di fiducia può essere sollevata in relazione a una dichiarazione di politica generale. Nel terzo caso oggetto della questione può essere anche solo una decisione di particolare importanza, oppure, secondo la quarta tipologia, la decisione rispetto ad un progetto di legge. La questione di fiducia è sempre votata a maggioranza semplice. In particolare per uno studio approfondito della Comunità di *Castilla y Leon* si rimanda a J. GARCIA ROCA, *Derecho público*, cit., 129 ss.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. P. GONZALES TREVIJANO, C. NUÑEZ RIVERO, *El Estado autonómico*, cit., 141.

⁽⁵⁸⁾ Secondo GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1985,

competete la direzione del consiglio di governo, in particolare la nomina e la cessazione della carica dei consiglieri, la suprema rappresentanza della propria comunità, nonché quella ordinaria dello Stato nel territorio comunitario.

Da un punto di vista dei contenuti la funzione di « suprema representación de la respectiva Comunidad » presenta una duplice dimensione. Da una parte si sviluppa lungo un piano chiaramente giuridico, così che al presidente, in determinate situazioni, spetta la rappresentanza legale della sua comunità; dall'altra si apre ad aspetti propri di una dimensione simbolico rappresentativa, caratterizzata da compiti di protocollo.

Il presidente non solo è rappresentante della comunità autonoma ma rappresenta, altresì, lo Stato nella comunità, il che non significa, però, parallelamente a quanto è accaduto tradizionalmente per la figura del sindaco in Italia, che il presidente rivesta il duplice carattere di organo comunitario e organo statale, situazione questa che rappresenterebbe una pericolosa via di penetrazione del potere centrale in ambito autonomico. Ciò che il presidente rappresenta è lo *Stato-ordinamento*, nel quale la comunità stessa è inserita e inglobata, e non lo *Stato-organizzazione* ⁽⁵⁹⁾. In realtà l'attribuzione al presidente della rappresentazione dello Stato nella comunità si basa su una concezione ampia e complessa dello Stato, secondo la quale non c'è contrapposizione fra le co-

2227 s., l'obiettivo perseguito con la nomina del presidente da parte del Re è duplice: da una parte si tratta di porre in rilievo l'importanza del rango politico degli stessi Presidenti delle comunità autonome; inoltre, si vuole evidenziare come le comunità stesse facciano, di fatto, parte dell'organizzazione statale, intendendo lo Stato non come *apparato*, bensì come *ordinamento*. Cfr. ancora B. PENDAS GARCIA, *Gobierno y forma de gobierno*, cit., 103: « La propuesta, según opinión unanime, tiene valor substancial, y es claro que no puede el Rey negarse a rubricar el correspondiente Real Decreto, aunque la persona sea manifiestamente inadecuada para el cargo... . Es seguro, en efecto, que el Rey nombra, pero no elige ». Ancora, cfr. J. GARCIA ROCA, *Derecho publico*, cit., 127.

⁽⁵⁹⁾ Non è dato confondere la rappresentanza dello Stato propria del presidente, con quella contemplata ex art. 154 C.E. relativamente al *Delegado del Gobierno*. Cfr. GARRIDO FALLA, *Comentarios*, cit., 2228; P. GONZALES TREVIANO, C. NUÑEZ RIVERO, *El Estado autonomico*, cit., 145. « La doble condicion del Presidente no ofrece hoy dudas, además de organo autonomico es el presidente de un integrado en la estructura general del Estado ». Cfr. O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios*, cit., 408. Per un approfondimento relativamente alla figura del presidente e alle sue funzioni cfr. M. BASSOLS COMA, *Los organos ejecutivos de las Comunidades Autonomas: Presidencia y Consejo de Gobierno*, in *Revista española de derecho administrativo*, n. 40-41, 1984, 87; M. BASSOLS COMA, *Organizacion*, cit., 203.

munità autonome e lo Stato stesso, poiché, come prescrive l'art. 137 C.E.: « El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autonomas que se constituyan »⁽⁶⁰⁾.

La direzione del consiglio di governo rappresenta sicuramente la funzione più significativa del presidente anche se la meno formalizzata: implica la presidenza del consiglio stesso, l'onere di impulso e coordinamento dell'attività governativa, la mediazione di eventuali conflitti politici.

Se si accoglie la tesi suesposta, che guarda all'esecutivo delle comunità autonome come ad un potere monista, non possiamo che concludere che la figura del presidente è connotata da due distinti gruppi di funzioni. Infatti, da una parte partecipa dell'esecutivo essendo a capo del consiglio di governo, dall'altra assolve un compito di mera rappresentanza della comunità. A seconda che si evidenzi l'uno o l'altro aspetto, è possibile giungere a soluzioni interpretative rispetto all'attuale sviluppo delle forme di governo delle comunità autonome assai diverse fra loro.

La dottrina spagnola ha sempre teso a sottolineare, per lo

⁽⁶⁰⁾ Il fenomeno è noto nel diritto comparato. Qualcosa di molto simile si verifica anche relativamente alle regioni a Statuto speciale in Italia, in particolare in Sicilia, dove secondo l'art. 21 dello Statuto: « Il presidente è capo del governo regionale e rappresenta la regione. Egli rappresenta altresì nella regione il governo dello Stato ». Dunque, anche nell'esperienza siciliana il presidente diviene momento di contatto fra l'autonomia ed il potere centrale. Proseguendo in chiave comparatistica, e operando i dovuti distinguo, è possibile rilevare una situazione analoga anche in Austria, dove il sistema federale appare tanto debole da portare alla creazione di una serie fittissima di interferenze dello Stato centrale nella vita politica, amministrativa e legislativa dei *Länder*. Ed in questo senso ricordata in particolare la così detta « amministrazione federale indiretta », secondo la quale, discostandosi dal modello federale classico nel quale, per lo più, vi è una forte tendenza ad attribuire agli stati membri la gestione dell'amministrazione della Federazione, in Austria lo Stato centrale ha conservato ampie competenze amministrative che vengono esercitate non da autorità proprie della Federazione, bensì da una figura tipica dell'organizzazione austriaca (soprattutto prima della riforma del 1994), ossia il *Landeshauptmann*, che è capo del governo del *Land* e che riveste contemporaneamente il ruolo di funzionario dello Stato centrale. Il riferimento a queste due realtà non è casuale. Infatte se collegate all'esperienza spagnola, permettono di supporre che tanto nei casi di federalismo debole, quanto in quelli di regionalismo più accentuato, laddove lo Stato centrale ha voluto far sentire la propria presenza in periferia, per limitare l'autonomia o per scoraggiare eventuali pretese di indipendenza, ha, fra l'altro, conferito un ampio potere di rappresentanza al presidente dello Stato membro o dell'ente regionale, costituendo così un organo dello Stato perfettamente inserito fra le istituzioni decentrate.

più, le inevitabili conseguenze che derivano da un progressivo affermarsi della figura del presidente in sé, non solo per quanto riguarda il suo ruolo nell'esecutivo, ma più in generale, rispetto alla economia della politica della comunità.

La posizione del presidente all'interno dell'esecutivo richiama qualcosa di più della semplice condizione del *primus inter pares* rispetto al resto dei membri del consiglio, che solo godono del potere di rappresentare il *departamento* del quale sono titolari.

Non sono mancate voci ⁽⁶¹⁾ che hanno voluto sottolineare il particolare rapporto che intercorre fra il presidente e i consiglieri, quasi a ricordare un « presidenzialismo moderato », in cui il presidente esercita le sue funzioni specifiche attraverso un governo che è formalmente l'autentico organo esecutivo.

L'esperienza di studio forse più interessante in questo senso risale al 1985, quando J. Solè Tura pubblicò un articolo di tale impatto ⁽⁶²⁾, da rappresentare, a mio parere, ancora oggi, un intrigante spunto di riflessione per chi si avvicini all'analisi della forma di governo delle comunità autonome in Spagna.

L'opinione espressa è paradigmatica rispetto alle voci che nel tempo hanno sollevato alcuni dubbi sulla possibilità di poter parlare nel caso delle comunità autonome, di sistema parlamentare, ritenendo di dover sottolineare alcuni aspetti che, esprimendosi nella pratica, portavano la realtà a discostarsi dal modello proposto dalla stessa Costituzione. Secondo l'Autore citato, il reale funzionamento delle relazioni fra esecutivo e legislativo, la struttura e le funzioni stesse dell'esecutivo, le attribuzioni e le modalità di elezione del presidente, conducono necessariamente a mitigare il concetto di regime parlamentare in relazione alle comunità auto-

⁽⁶¹⁾ In proposito cfr. M. BASSOLS COMA, *Los organos*, cit., secondo cui l'orientamento degli Statuti, pur muovendosi fra schemi cari al parlamentarismo, è chiaramente *presidenzialista*, tendendo a mettere in evidenza *el liderazgo* del presidente a discapito dell'organo collegiale. Ed ancora B. PENDAS GARCIA, *Gobierno y forma de gobierno*, cit., 113, che parla espressamente di *presidenzialismo moderato*; J. GARCIA ROCA, *Derecho publico*, cit., 163; relativamente al caso particolare del *Pais vasco*, A. SAIZ ARNAIZ, *La forma de gobierno de la Comunidad autonoma vasca*, Bilbao, Oñati, 1995.

⁽⁶²⁾ Cfr. J. SOLÈ TURA, *Las Comunidades autonomas como sistemas semipresidenciales*, in AA.VV., *El Gobierno en la Constitucion y los Estatutos de autonomia*, Barcellona, 1985, 293.