

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)

nome, dovendo ricorrere, così, ad altre nozioni come quella di *regime semipresidenziale* ⁽⁶³⁾, nell'articolo spesso confusa, però, nell'esposizione dei contenuti, con la forma di governo presidenziale.

Anzi tutto, nel suo lavoro, Solè Tura ricorda come uno degli aspetti fondamentali del semipresidenzialismo è l'elezione diretta del presidente. Ora, chiaramente, ad un primo sguardo, non c'è dubbio che, in generale, il sistema d'elezione del presidente delle varie comunità autonome non è quello dell'elezione diretta. Ma in tema di forme di governo spesso il dato normativo verbalizzato non è sufficiente, perché, come è stato più volte avvertito, per comprendere la realtà non è possibile prescindere da altri elementi, come le convenzioni, gli usi e le pratiche politiche, ossia, più in generale, il quadro politico sociale nel quale si opera ⁽⁶⁴⁾. Ed infatti, nel caso delle comunità autonome, la combinazione del sistema elettorale con i caratteri della composizione partitica conferisce all'elezione del presidente il significato di un'elezione praticamente diretta ⁽⁶⁵⁾.

Infatti, viene messo in luce come le campagne elettorali ruotino sempre più attorno alla persona dei candidati a presidente, che sono i veri protagonisti del dibattito politico. I deputati appaiono, di fatto, come un epifenomeno di una elezione presidenziale che acquista sempre più un carattere plebiscitario ⁽⁶⁶⁾. Conseguenzialmente la successiva elezione del presidente della comunità in seno all'assemblea altro non appare che una ratifica giuri-

⁽⁶³⁾ Per un inquadramento generale rispetto alla nozione di sistema semipresidenziale si richiama in particolare M. DUVERGER, *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, P.U.F., 1986; AA.VV., *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997; L. PEGORARO, *Forme di governo, definizioni, classificazioni (con particolare riferimento alla forma di governo semi-presidenziale)*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, 1217.

⁽⁶⁴⁾ A questo punto è possibile richiamarsi al concetto di *formula politica istituzionalizzata*, strumento imprescindibile di comprensione del diritto, laddove, come in ambito di forme di governo, il dato giuridico non è sufficiente a rappresentare la realtà. Cfr. G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 1986.

⁽⁶⁵⁾ Le osservazioni di Solè Tura paiono essere di fatto avvalorate dal fenomeno della c.d. *investitura automatica*, sistema eccezionale, previsto negli Statuti delle Comunità di *Andalucía, Castilla-La Mancha, Navarra*, che prevede che, quando non è possibile raggiungere la maggioranza in parlamento necessaria per l'elezione del nuovo presidente della comunità, trascorsi due mesi, verrà eletto il candidato del partito che abbia ottenuto il maggior numero di seggi nelle elezioni. Cfr. sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 15 del 20 gennaio 2000.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. J. SOLÈ TURA, *Las Comunidades autonomas*, cit., 299.

dico formale di un risultato già definito dal voto degli elettori. In questo senso il parlamento comunitario non opererebbe che come organo intermedio di legittimazione.

A ben vedere, particolarmente interessante è la ricostruzione proposta dal suddetto Autore rispetto agli elementi che caratterizzano il rapporto fra esecutivo e legislativo: la mozione di sfiducia costruttiva e il divieto di scioglimento dell'assemblea da parte del consiglio. I meccanismi che caratterizzano i due istituti sono tali da dare vita ad un sistema di separazione dei poteri molto simile a quello dei regimi presidenziali⁽⁶⁷⁾: la mozione di sfiducia costruttiva renderebbe un momento classico del parlamentarismo praticamente inoperante, producendo un effetto politico per cui si converte la maggioranza relativa su cui poggia un governo in maggioranza assoluta. D'altra parte l'impossibilità da parte dell'esecutivo di sciogliere la camera determinerebbe l'immunità del legislativo rispetto ad attacchi diretti da parte del consiglio⁽⁶⁸⁾.

Ancora. Come presidente del governo, il presidente della comunità detiene facoltà che lo convertono in una figura chiave non solo dell'esecutivo stesso, quanto piuttosto dell'intera vita politica della comunità. Per il modo di elezione e di investitura del presidente, l'esecutivo delle comunità autonome si presenta come un governo di primo ministro, poiché la scelta, come si accennava poc'anzi, si compie attorno alla figura del candidato a presidente e attorno al programma che presenta, e non attorno alla compagine di governo.

Infine, si sottolinea come il potenziamento delle figura del presidente, tipica dei regimi presidenziali e semipresidenziali, sia un fenomeno, comune a tutte le comunità, che non riguarda solo il suo ruolo attivo in politica, ma anche la sua legittimazione a livello popolare; la ragione principale ad una simile tendenza è da ricercarsi nelle spinte nazionaliste che animano la società a livello comunitario, al di là di ogni altra concreta disciplina statutaria sul

⁽⁶⁷⁾ Si nota una particolare ambiguità dell'Autore nell'uso dei concetti, riferendosi spesso indistintamente tanto alla forma di governo presidenziale, tanto a quella semipresidenziale.

⁽⁶⁸⁾ La possibilità contemplata da tutti gli Statuti di sciogliere l'assemblea nel caso di reiterata incapacità a nominare un presidente, non ha niente a che vedere con la classica prerogativa di dissoluzione attribuita all'esecutivo per contrastare la pressione di un legislativo, la cui dura opposizione rende insostenibile ogni scelta in campo politico.

tema. Si tende così a guardare al presidente come al rappresentante di tutto il popolo della comunità.

Ricollegandosi a quanto precedentemente esposto, il modello di parlamentarismo proprio delle comunità autonome non presenta forme di dualismo a livello d'esecutivo; ma bisogna pur riconoscere che tanto la Costituzione quanto gli Statuti delineano un quadro relativamente alle funzioni del presidente che mette in luce una sua certa *dualità funzionale*, caratterizzata da due compiti istituzionali di segno opposto quali la direzione dell'organo di governo della comunità e la funzione rappresentativa.

L'analisi che Solè Tura conduce relativamente allo *status* giuridico politico del presidente della comunità permette alcune riflessioni legate non tanto alle funzioni proprie del presidente in quanto membro dell'esecutivo, quanto piuttosto al suo ruolo di rappresentante della comunità, che si spinge oltre le funzioni di mero protocollo precedentemente richiamate.

Sulla lettura della realtà data da Solè Tura, non esente da forzature, si può essere più o meno d'accordo⁽⁶⁹⁾. È però possibile concordare con la tendenza comune a guardare con attenzione alle trasformazioni del parlamentarismo delle comunità autonome verso una forma di governo più aperta alle espressioni di premierato e, dunque, alla primazia del momento monocratico dell'esecutivo rispetto a quello collegiale, con una netta accentuazione della personalizzazione del potere politico.

Ma le riflessioni sinora condotte, che occupano, come si è detto, gran parte della dottrina spagnola, a mio parere, tendono ad oscurare fenomeni che sono più sottili, decisamente meno appariscenti, ma non per questo meno pericolosi.

È possibile rilevare una tendenza a livello comunitario che meriterebbe forse un'attenzione maggiore da parte degli autori spagnoli, che, pur dandone conto in alcuni passi, non sembrano analizzare a fondo le conseguenze.

Mi riferisco al progressivo affermarsi, in ambito comunitario, a partire dal momento statutario in poi, della volontà di rendere giorno per giorno più forte la figura istituzionale del presidente, la sua rappresentatività sociale, il suo ruolo di elemento unificante della comunità stessa.

(69) Per una opinione contraria cfr. E. AJA, *El control parlamentario*, cit., 301 s.

8. *Un'ipotesi*

Sin dalle prime battute, fu chiaro che il costituente del 1978, ben consapevole della situazione sociale nella quale si trovava ad operare, non perse mai di vista un obiettivo decisamente fondamentale ai fini della sopravvivenza non solo del testo costituzionale in sé, ma della stessa unità dello Stato.

La Costituzione spagnola è il frutto di un compromesso ⁽⁷⁰⁾, e come accade in ogni buon compromesso alla fine nessuno ebbe la sensazione di aver vinto, ma d'altra parte nessuno soffrì il peso della sconfitta. Protagonisti dell'accordo furono da un lato i rappresentanti delle comunità storiche, messe a tacere per troppo tempo, ed ormai, già negli ultimi anni di vita del Generale Franco, tornate a rivendicare le proprie posizioni ⁽⁷¹⁾, dall'altro gli eredi dell'unità di Spagna, pronti a cedere su qualche punto, purché si salvasse la sostanza dello Stato unitario ⁽⁷²⁾.

Così, se i partiti nazionalisti storici, durante il periodo costituente, mantennero un atteggiamento ambiguo, mostrandosi per lo più indifferenti, quasi l'instaurazione del nuovo ordinamento costituzionale non li riguardasse, per intervenire con forza solo laddove bisognasse rivendicare i loro diritti forali, le altre forze politiche tentarono in tutti i modi di dare vita ad una Costituzione che concedesse, ma al contempo, lasciasse limitati spazi di manovra in ambiti considerati di vitale importanza: la scelta, *ex art.* 152 C.E., di imporre una determinata forma di governo alle comunità così dette privilegiate ne è un esempio.

Gli articoli, ambigui e confusi, del Titolo VIII sono chiaramente la cartina di tornasole di queste tensioni ⁽⁷³⁾. Ma è tra le

⁽⁷⁰⁾ Per un inquadramento generale relativamente al processo costituzionale che portò alla determinazione del Titolo VIII del Testo, cfr. J.A. GONZALES CASANOVA, *Los Estatutos*, cit.

⁽⁷¹⁾ Cfr. C. VIVER PI SUNYER, *Las autonomias*, cit., 6.

⁽⁷²⁾ Nella generalizzazione della possibilità di accedere all'autogoverno concessa a tutte le province indifferentemente, non bisognerebbe intravedere una tendenza verso una forma di Stato progressivamente federale; anzi proprio la generalizzazione e la forza delle concessioni a livello comunitario, devono essere interpretate, piuttosto, come un metodo per ridurre le potenzialità separatiste delle comunità storiche, che perdevano così uno dei loro caratteri peculiari, ovvero la specialità delle loro rivendicazioni regionali.

⁽⁷³⁾ In realtà, nel periodo che va dal 29 settembre del 1977, al 31 ottobre del 1978, vennero emessi ben quattordici decreti legge, con i quali vennero approvati altrettanti re-

pieghe di questo compromesso che si nascondono i risvolti costituzionali più interessanti dell'esperienza autonómica spagnola, perché è proprio a partire dai limiti imposti che le comunità storiche e, inevitabilmente, tutte le altre, cominciarono a farsi spazio, con manovre che, anche se non contrarie alla Costituzione, proprio perché velate, conducono spesso a risultati inaspettati e di dubbia interpretazione ⁽⁷⁴⁾.

Infatti, proprio nel rispetto delle norme costituzionali è andata prendendo piede una pratica dagli aspetti tendenzialmente « cripto separatisti ».

La vicenda prende spunto dai lavori preparatori nella redazione dello Statuto di *Sau*, ossia dello Statuto della *Cataluña*, laddove si suggerì la possibilità che alle elezioni del presidente partecipassero rappresentanti della regione e dei municipi, congiuntamente ai membri dell'assemblea. Si trattava di un chiaro tentativo di rendere indipendente il presidente rispetto alla camera, secondo il modello adottato da altri ordinamenti per l'elezione del Presidente della Repubblica ⁽⁷⁵⁾. Nella stessa direzione, nel *Pais Vasco*, il gruppo parlamentare *Euskadiko Ezquerria* propose, nel

gimi provvisori di autonomia. Così pre autonomia e Costituzione furono due processi paralleli e, inevitabilmente, ma ingiustificatamente, giustapposti, di modo che quando fu redatto il testo definitivo della Costituzione, molte delle decisioni più importanti in materia di autonomia territoriale, erano già state prese al margine del procedimento di formazione della Norma fondamentale e mediante un sistema di decreti legge. Per maggiori approfondimenti sul tema cfr. F.J. GARCIA ROCA, *El principio de voluntariedad*, cit., 122 ss.; C. VIVER PI SUNYER, *Las autonomias*, cit., 6; M. MATEO RAMON, *Manual de*, cit., 44 ss.

⁽⁷⁴⁾ Sul tema credo valga la pena richiamare, in particolare un recente documento approvato il 21 luglio 2000 dall'esecutivo del Partido Nacionalista Vasco sul diritto all'autodeterminazione del popolo basco. L'atto pretende inquadrarsi nel disegno tracciato dalla Costituzione del 1978. Il documento pone in rilievo le differenze fra le diverse identità nazionali presenti sul territorio spagnolo e la configurazione quasi federale della forma di Stato. Sul tema ancora cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, *Autodeterminazione e riforma costituzionale nello Stato autonomico spagnolo*, in *Rivista di Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. IV, 2000, 1438.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. C. VIVER PI-SUNYER, *La figura Juridica del presidente de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, in *Revista jurídica de Cataluña*, n. 1, 1980; O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios*, cit., 406. Ma già in periodo preautonomico, la Cataluña si distinse per le sue scelte un po' troppo azzardate in materia di forma di governo. Il *Real Decreto Ley 41/1977*, del 29 settembre, sul « *Restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña* », basava il suo schema organizzativo su un sistema di doppia fiducia: ovvero del presidente della *Generalitat* rispetto al presidente del governo, e dei consiglieri rispetto al

dibattito sulla legge 7/1981, una serie di emendamenti che tendevano alla creazione di un primo ministro, che sotto il controllo del *Lehendakari*, una volta eletto, perdendo automaticamente la sua condizione di parlamentare, avrebbe dato vita ad un esecutivo bicefalo, caratterizzato da due figure di primo piano: il presidente della comunità ed il *premier* del governo.

L'incompatibilità delle due proposte con il dettato dell'art. 152 C.E. fu subito evidente (cfr. *retro*): il presidente deve essere eletto dall'assemblea legislativa e non da un organo distinto come sarebbe stata un'assemblea ampliata in sede d'elezione; lo sdoppiamento della direzione del governo, con la nomina di un primo ministro, d'altra parte, sarebbe risultato costituzionalmente inaccettabile alla luce di quanto disposto allorquando si dice che il presidente della comunità è organo di direzione del governo, vincolato ad una responsabilità politica di fronte al parlamento.

Ma non si tardò a trovare espedienti che, pur perseguendo i medesimi intenti, non si ponessero in contrasto con la lettera della Costituzione.

Il risultato fu la soluzione adottata dallo Statuto catalano e dalla *Ley de Generalitat* del 23 marzo del 1982. L'art. 36.3 dello Statuto de *Cataluña* stabilisce che: « *El presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros* ». Mediante questo meccanismo il presidente avrebbe potuto mantenere per sé funzioni meramente rappresentative, come simbolo della unità della comunità autonoma e dell'unità del suo ordinamento giuridico, rivestendo un ruolo molto simile a quello di un Capo di Stato ⁽⁷⁶⁾. Le funzioni esecutive vere e proprie, legate alla sua posizione di *leader* nel governo, sarebbero state assolte da un

presidente della *Generalitat*. Questo schema chiaramente orientato al rafforzamento politico della figura del presidente della *Generalitat* sarà abbandonato.

⁽⁷⁶⁾ P. BIGLINO CAMPOS, in J. GARCIA ROCA, *Derecho publico*, cit., 164, in proposito si esprime in questi termini: « Así, en primer lugar, se atribuye al Presidente no solo la jefatura del gobierno, sino tambien una funcion representativa, que guarda cierta aparente semejanza con el papel que corresponde al Rey en todo el territorio nacional ». Ed ancora, si ricorda, la posizione concorde di M.A. GARCIA HERRERA, *Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad autonoma vasca*, in *Revista vasca de administracion publica*, n. 2, 1982, 87 s., che, trattando dell'espressione contenuta all'art. 1 della *Ley vasca de Gobierno 7/1981*, nella quale si afferma che il *Lehendakari* ostenta la *suprema representacion del Pueblo Vasco*, dice: « Al Jefe de Estado, aunque puede presentar mejores titulos legitimadores que el Lehendakari, no se le configura con tanto enfasis, sino no que se le

consigliere delegato, che avrebbe occupato la posizione di capo del governo. La *Ley vasca de Gobierno* 7/1981 prevede il medesimo meccanismo, richiamando all'art. 25 la figura di un vicepresidente delegato dal *Lehendakari*, e sulla loro scia diverse altre comunità hanno ripreso l'istituto.

In effetti, riferendosi anche solo alle previsioni a livello statutario, questa facoltà di delega appare inoltre, oltre che per l'appunto nell'ordinamento catalano e basco, nello Statuto di *Andalucía* (art. 35.2); nello Statuto di *Cantabria* (art. 17.4); di *Murcia* (art. 31.4); della *Comunidad de Madrid* (art. 17.2). Nelle leggi territoriali di quasi tutte le comunità esistono formule di delega più o meno simili.

A parere di chi scrive il fenomeno di cui qui si rende sinteticamente conto, interpretato alla luce del quadro sociale spagnolo, assume un valore che va ben oltre il dato giuridico in sé considerato.

Proprio muovendosi fra le maglie della Costituzione, le comunità, ed in particolare le comunità con una antica tradizione di autogoverno, hanno saputo costruire istituti giuridico politici tali da poter riaffermare la loro identità culturale di popolo ed il presidente è divenuto fondamento di questo processo.

Con la delega di poteri, Statuti e leggi di governo stabiliscono un contatto diretto fra popolo e presidente. Presentando quest'ultimo come simbolo materiale dell'unità popolare, si finisce con il sottrarre questo ruolo alla sua sede naturale, ossia il parlamento.

Non si producono effetti giuridici specifici, di fatto. Il presidente continua ad essere, coerentemente con quanto prescritto dalla Costituzione, responsabile politicamente dinanzi all'assem-

reserva la representacion de le Estado. Así en Francia, el Presidente es garante de la independencia nacional... en Italia representa la unidad nacional... en Portugal, representa la Republica portuguesa... Es decir, que incluso en los países en los que se contempla un Presidente fuerte, se omiten estas definiciones. Y ello porque a quien corresponde las Representacion del pueblo es el parlamento ». Per ulteriori spunti rispetto al ruolo del Capo di Stato cfr. C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1992; A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, in *Dig. Pub.*, vol. II, Torino, UTET, 1987, 477; sui « rapporti tra Capo dello Stato e governo nelle forme parlamentari classiche » cfr. V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 165 ss.

blea che lo ha eletto, poiché almeno formalmente a capo di un esecutivo che mantiene la sua struttura monista. Ma nella pratica la situazione appare molto più ambigua.

Ci troviamo di fronte ad un presidente che, secondo la ricostruzione operata da Solè Tura (77), risulta di fatto eletto dal popolo, o quanto meno popolarmente legittimato, solitamente espressione di un partito di orientamento nazionalista (78); davanti ad un presidente che raccoglie su di sé la rappresentanza della comunità. La facoltà di delegare anche solo una parte delle proprie funzioni ad un membro del consiglio permette a questo presidente di liberarsi quotidianamente delle proprie funzioni esecutive, conservando per sé un ruolo di mera rappresentanza che avvicinerà la sua figura sempre più a quella di un Capo di Stato, di un garante del popolo, prima di tutto, al di sopra delle parti (79). I risultati dal punto di vista socio politico di una simile impostazione non sono di poco momento.

Già si è preso atto del crescente e progressivo sviluppo del ruolo istituzionale che il presidente della comunità autonoma è andato acquisendo, aumentando di volta in volta il suo peso e la sua forza politica. Ma, probabilmente, la tendenza di cui qui si dà conto porta con sé aspetti soggettivi molto più sottili.

È vero, il presidente perde solo temporaneamente i suoi poteri, poiché la delega è per sua natura limitata nel tempo e contingente, ma questo fattore può solo rendere più interessante il

(77) Cfr. C. SOLÈ TURA, *Las Comunidades*, cit. È possibile non essere d'accordo rispetto alle conseguenze che l'autore trae relativamente alla propria ricostruzione, che, però, per quanto riguarda i dati fattuali, risulta assolutamente corrispondente alla realtà.

(78) A livello comunitario, solitamente, sono i partiti locali, manifestazione dei moti nazionalisti e portatori delle istanze del popolo della comunità a conseguire la maggioranza in sede di elezioni.

(79) Cfr. R. PUNSET, *Forma de gobierno del Estado*, cit., 94: « El Presidente del Gobierno regional lo es tambien de la Comunidad autonoma, donde ejerce funciones de representacion cuya naturaleza juridica no puede ser abordada aqui. Baste decir que ese caracter de Presidente de la region propicia el que el EC le permita delegar en uno de los miembros del Gobierno el ejercicio temporal de la direcion del organo gubernamental »; M. BASSOLS COMA, *Organizacion*, cit., 213: « Con estas previsiones se pretende en alguna medida, instaurar un cierto dualismo en el Ejecutivo monocratico, de tal suerte que al Presidente se le reservase una funcion politica o de gobierno global a nivel de la Comunidad, mientras que la funcion propriamente de la politica cotidiana u ordinaria pudiera encomendarse a un Vicepresidente o un Consejero destacado ».

quadro. Il presidente, infatti, nonostante la delega non perde mai la possibilità di intervenire attivamente sulla politica del consiglio, soprattutto nei momenti di crisi, riaffermando così la sua supremazia sull'esecutivo e le sue prerogative di forza sulle scelte politiche della comunità. Ma del resto, qualora non lo ritenga opportuno, potrà sempre rimanere nell'ombra rispetto ai conflitti di potere, conservando il suo ruolo *super partes* di rappresentante del popolo. Si avverte la necessità che l'ordinamento possa contare su un soggetto che ne renda pubblica la volontà e riduca ad unità giuridica i processi sociali in corso, svolgendo, in quanto organo di esternazione, un ruolo di filtro, selezionando fra loro gli interessi sociali. Il presidente si colloca, così, al culmine del procedimento di formazione della volontà dei poteri pubblici, quale momento di sintesi di ogni antagonismo sia personale che politico istituzionale.

I singoli nazionalismi hanno trovato un'istituzione politica nella quale riconoscersi, così che, al di là di quanto costituzionalmente prescritto, il presidente ha finito con l'essere non tanto il rappresentante ordinario dello Stato nella sua comunità, quanto il portatore, il catalizzatore di interessi e diritti propri del suo popolo. In questo senso l'art. 1 della *Ley vasca* 7/1981 afferma che il *Lehendakari* ostenta la « *suprema representacion del pueblo vasco* », espressione che non ha mancato di suscitare polemiche, soprattutto rispetto al vincolo diretto che instaura fra il popolo basco e il presidente stesso⁽⁸⁰⁾. Effettivamente considerare il presidente come rappresentante del *popolo* significa tentare di stabilire un nesso diretto fra il popolo e il presidente stesso, convertendo quest'ultimo nella *pietra angolare* dell'intero sistema, affermando un principio che reclama una forte concentrazione di potere nella figura del capo del governo. Se, come è stato ricordato, il modello parlamentare nell'esperienza delle comunità autonome abban-

(80) Cfr. J. GARCIA ROCA, *El sistema de gobierno*, cit., 196: « A mayor abundamiento, como ha destacado Garcia Herrera, el Lehendakari ostenta la suprema representacion del Pueblo Vasco o Euskalherria no distinguiendose entre Pueblo Vasco y Comunidad autonoma vasca, con lo que se adopta, entiendo, una tecnica de integracion ciudadana muy proxima a la del presidencialismo norteamericano, donde suele decirse que el Congreso representa al pueblo, pero el presidente lo personifica; aqui se va mas alla, sin existir eleccion directa del presidente, al atribuirle la representacion del Pueblo Vasco en su conjunto hurtando esta dimension, como dice Herrera, a su verdadero titular, el parlamento ».

donò lo schema dualista, per stabilizzarsi attorno ad una impostazione di tipo monista, di fatto la *Ley de Gobierno* vasca recupera, attraverso una bipolarizzazione fra l'assemblea e il *Lehendakari* un modello bicefalo ⁽⁸¹⁾.

Il presidente della comunità non è più solo un organo, costituzionalmente previsto, con un proprio compito istituzionale ben definito. La figura del presidente, tentando di slegarsi dalle contingenze politiche, galvanizza, piuttosto, su di sé le aspettative, le richieste, l'identità storica dei vari nazionalismi. E da qui derivano i rischi cui si accennava, connessi all'imporsi di una personalità riconosciuta dalle comunità storiche, legittimata a dialogare con il centro, promuovendo la causa dei territori forali, riconducendola su un piano più sociale che giuridico. La figura del presidente tende ad arricchire il suo ruolo istituzionale, presentandosi come espressione, simbolo materiale dell'unità del popolo. La comunità non trova più, dunque, il suo momento d'incontro nella propria organizzazione politica, bensì direttamente nella figura del presidente, contendendo questo ruolo alla comunità autonoma in quanto istituzione. Da qui potrà addirittura derivare la tendenza, in alcuni casi, a presentare il presidente come un potere neutro che tutela, garantisce e soddisfa gli interessi generali della collettività, assumendo la posizione che in molti ordinamenti spetta al Capo dello Stato, al quale, proprio per il suo allontanarsi dal dibattito politico e dalla lotta dei partiti, è affidato il compito di facilitare il funzionamento delle istituzioni come presupposto fondamentale per la risoluzione dei problemi pendenti ⁽⁸²⁾.

Consapevole degli spazi che l'istituto della delega di funzioni lascia aperti, conscia dei pericoli che questa pratica porta con sé, la dottrina è intervenuta chiarendone i limiti.

Stabilendo criteri interpretativi assai restrittivi, si è giunti ad argomentare che, conformemente a quanto stabilito a livello statutario e legislativo, il presidente potrà delegare ad un suo uomo di fiducia ogni funzione fra quelle previste, ma non potrà mai spogliarsi del suo compito di direzione del governo in senso stretto. In definitiva la lettura dell'istituto fatta propria da diversi auto-

⁽⁸¹⁾ Cfr. M.A. GARCIA HERRERA, *Consideraciones*, cit., 86 s.

⁽⁸²⁾ Cfr. M.A. GARCIA HERRERA, *Consideraciones*, cit., 88.

ri⁽⁸³⁾, si costruisce a partire dal carattere puramente funzionale riconosciuto alla delega stessa, con pieno rispetto per i limiti imposti dalla natura giuridico formale della presidenza della comunità autonoma.

Nonostante ciò ci si muove su un terreno impervio, perché favorevole ad ambiguità dai risvolti spesso al di là delle previsioni. Dato che non è possibile lasciare prive di contenuto le disposizioni statutarie, è necessario ammettere l'eventuale esistenza del consigliere delegato, cioè del membro del governo al quale il presidente stesso, secondo dottrina prevalente, ha delegato parte delle sue funzioni esecutive o, addirittura, tutte, senza poter declinare il proprio ruolo di direzione e coordinamento dell'esecutivo, fatta salva la posizione di supremazia che, effettivamente, il consigliere delegato stesso potrebbe assumere all'interno del consiglio.

E di fatto è compito assai arduo distinguere le funzioni presidenziali da quelle di mera esecuzione e quelle di direzione, essendo difficile individuare i caratteri precipui che distinguono l'una e l'altra⁽⁸⁴⁾.

Si potrà obiettare che la ricostruzione sin qui compiuta porta con sé risvolti assai affascinanti, ma di scarsa applicazione pratica. Per quanto il ruolo del presidente acquisti rilevanza sul piano sociale e politico, questi è legato all'assemblea da un rapporto di fiducia, dal quale dipenda la sua posizione. Peraltro, ad una analisi più attenta, proprio lungo questa strada è possibile giungere a conclusioni assai interessanti e, per alcuni versi, paradossali.

Il sistema parlamentare introdotto dalla Costituzione *ex art.* 152 C.E., proprio al fine di imbrigliare lo sviluppo dell'autogoverno delle comunità storiche, ha finito, come si è visto, con il se-

(83) In particolare, cfr. B. PENDAS GARCIA, *Gobierno y forma*, cit., 116 s.; C. VIVER PI SUNYER, *La figura*, cit., 168 s.

(84) Cfr. M. BASSOLS COMA, *Los organos ejecutivos*, cit., 97 s.: « Este dualismo embrionario, a través de la figura de la delegación — de dudosa constitucionalidad — ha intentado justificarse doctrinalmente por algún sector doctrinal sobre la base de distinguir entre una función política de gobierno y una función meramente ejecutiva de las funciones de gobierno o acción de gobierno. Esta distinción material de funciones, inspirada en alguna medida en la Constitución de la V República francesa (artículo 20 y 21), carece de fundamentación si se hace abstracción del supuesto orgánico constitucional en que aquella se basa, o simplemente se disuelve en una diferenciación entre política y alta administración cuyos perfiles son de difícil matización ».

guire processi evolutivi inaspettati. E l'osservazione vale anche relativamente a quanto si accennava poc'anzi. Nelle comunità che da sempre vantano tradizioni d'autonomia, dove è forte la spinta al separatismo, all'autodeterminazione, dove l'identità nazionale è tenacemente riconosciuta dal punto di vista sociale, storico, culturale, la maggioranza politica in sede elettorale è ottenuta da sempre, per lo più, dai partiti di matrice locale con forti tendenze nazionaliste. A questo modo il presidente della comunità sarà espressione della stessa maggioranza in assemblea, e la sua figura potrà, coerentemente all'orientamento del partito di maggioranza, colorarsi di forti connotati nazionalisti⁽⁸⁵⁾. Ecco che, dunque, proprio questi meccanismi tipici del sistema parlamentare che avrebbero dovuto raffreddare gli animi e le rivendicazioni delle comunità storiche hanno finito, sia pur attraverso una serie di successive integrazioni dell'impianto originario, con il rafforzare la loro identità di *popolo*.

9. Conclusioni

I fenomeni di cui si è sin qui reso conto, sembra possano ben giustificare il paragone fra la realtà politico sociale spagnola, così come consolidatasi nel tempo a livello comunitario, ed il dibattito condotto attorno alla nuova forma di governo regionale introdotta in Italia dalla legge 1/1999. Infatti, pur operando i dovuti distinguo, potrebbero darsi casi in cui l'esperienza regionale italiana si trovi a ripercorrere, almeno a grandi linee, alcuni fenomeni socio politici che caratterizzano la forma di governo delle comunità autonome in Spagna.

La realtà costituzionale spagnola è stata, infatti, plasmata nel tempo dalla prassi politica, ma, ancor più, dalle istanze sociali che, nel caso concreto, rivestono un ruolo fondamentale.

Le tensioni, che sin dall'inizio hanno caratterizzato l'ultimo periodo costituente in Spagna, hanno condotto i partiti politici del tempo a preferire il compromesso alla chiarezza, il superamento della divergenza attraverso l'accordo, seppur incerto, allo scontro. Il momento storico esigeva un cambiamento il più rapido possibile, per realizzare il quale era necessaria la partecipazione di

(85) Cfr. A. SAIZ ARNAIZ, *La forma*, cit.

tutte le forze politico sociali. Questo comportò la rinuncia a chiarire e a risolvere definitivamente alcuni problemi, primo fra tutti quello legato ai nazionalismi storici spagnoli, che già negli ultimi anni della dittatura franchista si erano vividamente riproposti.

Tutto ciò ha fatto sì che, oggi, la partita fra potere centrale e comunità autonome non si giochi solo a livello di pretese di tipo legislativo che mirano ad accentuare il carattere decentrato della forma di Stato spagnola. Infatti, molte conquiste comunitarie sono frutto di una lettura del dato testuale, forse a volte un po' forzato, ma formalmente ineccepibile, *rebus sic stantibus*. Proprio quelle incertezze, quei fragili compromessi dei primi mesi di vita della Costituzione spagnola rappresentano oggi il terreno su cui le comunità autonome ottengono le migliori *silenziose* vittorie, accrescendo la loro autonomia.

Parrebbe, infatti, che il piano politico sociale, prima ancora di quello giuridico, rappresenti la dimensione su cui maggiormente puntano ora i partiti nazionalisti spagnoli, tanto per soddisfare le richieste più avanzate in tema di autonomia, quanto per fomentare la crescita di quello spirito etnico e di gruppo attorno al quale stringere la loro idea di *nazione*.

Certo, è bene ricordare che tanto l'esperienza spagnola, quanto quella delle comunità autonome differiscono assai da quella del regionalismo italiano, sia dal punto di vista istituzionale, che da quello storico sociale. Il violento clima politico culturale nel quale si muovono alcuni movimenti separatisti in Spagna, nonostante allusive e incoscienti voci che vorrebbero far intendere diversamente, non è paragonabile, nemmeno lontanamente, all'ambiente politico e sociale entro cui vanno prendendo forma progetti di decentramento nel nostro Paese.

Eppure si potrebbe sottolineare, in questa sede, una tendenza, già rilevata in dottrina⁽⁸⁶⁾, secondo cui i nuovi processi di decentramento in Italia non sarebbero più solo il frutto di rivendicazioni regionali di tipo amministrativo e legislativo, ma si arricchirebbero di nuove valenze di tipo etnico sociale che spesso non trovano fondamento in alcun presupposto storico o territoriale.

Si assiste in Italia a quella che è stata definita una « conver-

(86) Cfr. S. BARTOLE, *Dal regionalismo delle regioni al regionalismo delle etnie*, in *Le regioni* n. 6, 2000, 963 ss.; G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Il mulino, 1993.

sione etnocentrica del regionalismo »⁽⁸⁷⁾, secondo la quale non si tratterebbe più soltanto di reinventare il ruolo delle regioni all'interno dello Stato-organizzazione, quanto, piuttosto, di prendere in considerazione pretese identità culturali di gruppi la cui omogeneità può, oggi, essere seriamente messa in discussione.

Questo atteggiamento socio politico deve essere messo in relazione e letto congiuntamente al recente intervento di revisione della Costituzione in tema di elezione del presidente della regione, che ha condotto (e le amministrative del 2000 ne sono un esempio) ad una rivitalizzazione dell'agone politico regionale. In particolare questa rifioritura della dimensione regionale della politica si manifesta sempre più attraverso una personalizzazione del potere, seguendo una tendenza, più lenta ma inesorabile, già in atto a livello nazionale. Gli scontri tanto interni quanto esterni ai singoli partiti si giocano sempre più attorno a singole personalità, candidate alla presidenza della regione, capaci di raccogliere i voti di un elettorato sempre più libero da legami ideologicamente orientati.

La ricerca di una identità comune, che possa in qualche modo sostituirsi o quanto meno affiancarsi alle tradizionali scelte ideologiche, al fine di far crescere il consenso attorno al *leader* regionale, ha portato spesso i partiti a richiamarsi ad alcune rivendicazioni di matrice etnico culturale, fomentando certe tendenze che portano ad una riqualificazione di episodi di conflitto fra centro e periferia, forse non più riconducibili all'idea di regionalismo così come la intese il Costituente.

Pertanto, non è da escludersi che il convergere delle recenti tendenze sociali a livello regionale, con la nuova situazione politica introdotta con la legge n. 1 del 1999, possa condurre ad una totale rivisitazione del ruolo politico istituzionale del presidente, anche in relazione ai suoi rapporti con il consiglio regionale: in alcuni casi, infatti, la sua posizione non verrebbe rafforzata solo dalla sua legittimazione politica che si fonda sull'elezione diretta della carica, ma anche, dalla valenza sociale del suo impegno qualora si presentasse come organo portatore di interessi etnico culturali, come sintesi di istanze territoriali.

(87) S. BARTOLE, *Dal regionalismo*, cit., 965.