

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Salvatore Curreri, Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo; Laura Frosina, La delega legislativa nell'esperienza della Costituzione spagnola.

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/64514> since

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)

RECENSIONI

Salvatore Curreri, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, FUP, 2005, pp. 362; Laura Frosina, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale spagnola*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 226

Il recente volume di Salvatore Curreri, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, come quello di Laura Frosina, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale spagnola*, approfondendo alcuni aspetti dell'organizzazione costituzionale della Spagna, si inquadra in un filone di studi dedicato all'esperienza istituzionale spagnola, segnalata negli ultimi tempi dalla dottrina italiana per i suoi caratteri di stabilità e per la sua capacità di adattarsi ai cambiamenti della politica.

La "lezione spagnola", a torto o a ragione, ed in alcuni casi forse un po' troppo frettolosamente, è stata infatti indicata quale paradigma cui anche il legislatore italiano è chiamato a riferirsi nel coniugare le riforme in atto nel nostro Paese.

La conoscenza dell'ordinamento spagnolo, un tempo considerato di poco momento nella riflessione scientifica, è andata, dunque, arricchendosi grazie alle analisi compiute in prospettiva comparatistica da politologi, storici e giuristi, oltre che alla traduzione di testi spagnoli in italiano (in tal senso A. Bosco, *Da Franco a Zapatero*, Bologna, il Mulino, 2005; R. Scarciglia, D. Del Ben, *Spagna*, Bologna, il Mulino, 2005; A. Botti, *La questione basca. Dalle origini allo scioglimento di Batasuna*, Milano, Mondadori, 2003; V.M. Perez-Díaz, *La lezione spagnola. Società civile, politica e legalità*, Bologna, il Mulino, 2003; J.V. Vives, *Profilo della storia di Spagna*, Torino, Einaudi, 2003).

Come ricorda lo stesso Autore, il volume *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo* di Salvatore Curreri rappresenta «il naturale sviluppo delle conclusioni teoriche» raggiunte nel suo precedente *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, FUP, 2004.

I casi di trasformismo parlamentare, frequenti anche nel nostro Paese, hanno spinto l'Autore ad approfondire il fenomeno del *transfuguismo* in Spagna, riflettendo sulla necessità di pervenire a soluzioni di livello costituzionale, legislativo o regolamentare, al fine di garantire una certa continuità fra eletto ed elettore.

Il libro può virtualmente essere suddiviso in quattro parti. Nella prima, cui corrispondono il I ed il II

capitolo, si dedica attenzione all'istituto della rappresentanza politica, così come assunto dalla Costituzione spagnola e richiamato dalla legge elettorale: a partire da una premessa di ordine generale in tema di sovranità, si passa ad analizzare i tratti salienti della normativa costituzionale e legislativa del sistema dei partiti e di quello elettorale.

In questa prima parte del lavoro l'Autore svolge alcune considerazioni preliminari, inquadrando i presupposti sociali e politici senza i quali i caratteri dell'ordinamento costituzionale della Spagna non potrebbero essere compresi fino in fondo. Tra questi assume particolare rilievo l'idea, richiamata nel volume, e suffragata dai lavori preparatori, secondo cui il costituente rifacendosi al principio della sovranità nazionale, pur ispirandosi alla dottrina francese, non ha voluto «richiamare le limitazioni che tale teoria pone al dispiegamento del principio della sovranità popolare, quanto piuttosto, più semplicemente, affermare l'unità dello Stato spagnolo, come unica Nazione, contro ogni tentativo separatista promosso da quelle forze politiche – parlamentari e no – basche e catalane di stampo nazionalista che rivendicavano, allora come oggi, la sovranità dei popoli di quei territori facendo leva sul principio della sovranità popolare e sul connesso diritto all'autodeterminazione» (p. 13 ss.).

Tali premesse, però, sembrano perdersi poco dopo nell'analisi del sistema dei partiti spagnoli ed ancor più nella descrizione del sistema elettorale, così che, nell'uno come nell'altro caso, pare non essere stato posto sufficientemente in evidenza il ruolo che movimenti nazionalisti ed ancor più i partiti regionali giocano nel sistema spagnolo.

La natura plurisoggettiva della Nazione, che costituisce presupposto generale all'impianto teorico del costituzionalismo spagnolo, trova, infatti, una concreta sperimentazione nel sistema politico della Spagna, fortemente influenzato dall'attività di alcune forze politiche radicate a livello locale. I caratteri della formula elettorale contribuiscono a dare visibilità a livello nazionale ad una serie di partiti che finiscono con il condizionare la politica a livello centrale, pur trovando la loro ragione d'essere in ambiti geograficamente ben definiti. Non è possibi-

le capire sino in fondo le dinamiche del sistema politico senza tenere in conto le dinamiche che alimentano il circuito centro/periferia.

Nel testo del 1978, il costituente spagnolo non ha dato una definizione di *partido*, ma di questo ha preferito descrivere più i fini che la sostanza, sancendone la libertà di azione nel rispetto della Costituzione e della legge, nonché l'obbligo di prevedere una struttura interna di tipo democratico. Nell'art. 6 della Costituzione spagnola i partiti sono assunti quali soggetti che «*expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*». Il costituente spagnolo ha voluto, pertanto, sottolineare la loro posizione nell'ordinamento (cfr. J.I. Navarro Mendez, *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, 163 ss.), a differenza di quanto accade in Italia dove si è inteso «porre l'accento più sull'aspetto della *libertà associativa* dei cittadini manifestata nei partiti, che sul *ruolo* istituzionale fondamentale che i partiti svolgono nell'ambito del sistema politico costituzionale» (A. Di Giovine, *Commento all'art. 49*, in G. Neppi Modona (cur.), *Stato della Costituzione*, Milano, Il Saggiatore, 1999, 212. Così anche S. Bartole, *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, X, Torino, Utet, 1995, 708. e, da una diversa prospettiva, V. Crisafulli, *Partiti, parlamento, Governo* (1967), ora in *Id.*, *Stato popolo governo*, Milano, Giuffrè, 1985, 211).

Queste le coordinate costituzionali entro cui si cala la riflessione sul vincolo al mandato imperativo e sul trasformismo parlamentare condotta dall'Autore, per il quale la descrizione del sistema dei partiti e del sistema elettorale risulta essere funzionale alla definizione del ruolo dei partiti nell'ordinamento spagnolo.

Nella seconda e nella terza parte del lavoro Currieri tenta di riconciliare l'idea di partito con il concetto di rappresentanza politica, così come sperimentato nel contesto costituzionale spagnolo, nonché la stessa rappresentanza politica con il principio del divieto di mandato imperativo e con la dottrina relativa ai gruppi parlamentari.

Imprescindibile in tal senso il riferimento al diverso ambito entro cui il principio del divieto di mandato imperativo è chiamato ad operare in Italia ed in Spagna. Nella Costituzione spagnola, infatti, la rappresentanza della Nazione non è affidata ai singoli parlamentari, come avviene per mezzo dell'art. 67 nella Costituzione italiana. Il costituente spagnolo, al contrario, ha assegnato il ruolo di rappresentanza nazionale alle *Cortes* intese nel loro

insieme, dal che discende, a parere dell'Autore, «da un lato, che il divieto di mandato imperativo può correlarsi alla rappresentanza d'interessi particolari; dall'altro che la rappresentanza generale, intesa nella sua essenza, cioè come corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati, può scaturire da forme di mandato vincolato» (p. 133).

Attraverso una ricostruzione della non sempre coerente giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo, pertanto, l'Autore finisce con il sancire la compatibilità del divieto di mandato imperativo rispetto al mandato di partito, partendo dal presupposto che i partiti sono di per sé portatori di una visione generale della realtà, "parti totali" (Mortati), che aspirano a rendere generale la loro visione di parte e per questo capaci di «svolgere oggi il processo di elevazione della rappresentanza da particolare a generale». Così la rappresentanza nazionale, «cioè la rappresentanza fondata sull'interesse generale e non particolare, può, anzi deve, prescindere dal divieto di vincolo di mandato quando quest'ultimo proviene non dai singoli elettori ma dai partiti» (p. 133).

Da ciò non può che discendere una decisa condanna da parte dell'Autore rispetto alle diverse manifestazioni del trasformismo parlamentare.

Nell'ultima parte del suo lavoro Currieri dedica ampio spazio all'analisi delle forme del *transfugismo* in Spagna, tanto a livello nazionale quanto nelle Comunità autonome, delineando gli strumenti già approntati dai singoli ordinamenti per porre un freno al fenomeno e ricercando nuovi equilibri che garantiscano la salvaguardia della libertà del singolo parlamentare e la tutela della volontà espressa dall'elettore, di modo che la prima sia sempre esercitata nell'ambito del mandato politico ricevuto dagli elettori attraverso il partito politico di appartenenza.

Evidenziati i caratteri peculiari del sistema spagnolo rispetto a quello italiano, le conclusioni cui giunge l'Autore possono dirsi sostanzialmente condivisibili nell'ambito dell'esperienza spagnola. Qualche perplessità suscita, invece, la loro trasposizione *tout court* in Italia, dove il diverso ruolo assegnato al partito, nonché lo stesso dettato costituzionale dell'art. 67, inducono a dubitare della piena compatibilità del divieto di mandato imperativo con l'accettazione del principio del mandato di partito.

Il testo di Laura Frosina, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale spagnola*, costituisce un utile strumento di approfondimento nello studio del sistema delle fonti spagnolo.

Trattando del decreto legislativo delegato, l'Autrice offre una ricostruzione teorica dell'istituto sottolineando, in chiave non marcatamente comparatistica, gli aspetti caratterizzanti che valgono a distinguere l'esperienza normativa spagnola da quella italiana.

Particolare attenzione è dedicata al dibattito ancora attuale sulla natura giuridica della delega legislativa, interpretata alla luce della teoria dell'*ultra vires*.

Elaborata da García De Enterría durante la dittatura franchista, la teoria dell'*ultra vires* perseguiva la precisa finalità di introdurre dei limiti alla altrimenti illimitata attività normativa delegata dell'Esecutivo. Si ammetteva che con delega del Parlamento il Governo fosse autorizzato ad adottare norme con forza di legge, ma, al contempo, si riteneva che «i decreti legislativi eccedenti dai limiti della delega (*ultra vires*) si convertivano automaticamente in norme regolamentari per giustificare la loro sottomissione al sindacato della giurisdizione ordinaria» (p. 18). In tal senso l'attribuzione alla norma governativa del rango della legge sarebbe stata solo eventuale e condizionata dalla espressione chiara che il legislatore avrebbe dovuto compiere in tal senso.

Nessun trasferimento di potere dunque fra Legislativo ed Esecutivo, ma solo un effetto *recettizio* sufficiente a spiegare l'attribuzione di forza di legge alla normazione delegata. La natura comunque regolamentare dei decreti delegati ne avrebbe determinato la sottoposizione al controllo della giurisdizione ordinaria, almeno limitatamente alle parti rispetto alle quali, per eccesso di delega, non poteva essere riconosciuta la forza di legge.

Dopo aver tratteggiato i caratteri della decretazione delegata nell'ordinamento spagnolo, attraverso l'analisi della disciplina costituzionale in tema di *textos articulados* e *textos refundidos*, Laura Frosina, nel terzo capitolo del suo lavoro si dedica allo studio delle forme di controllo giurisdizionale e politiche sui decreti legislativi delegati, sottolineando le inevitabili contraddizioni che determinano la persistenza della teoria dell'*ultra vires* rispetto al rinnovato quadro costituzionale.

In particolare l'Autrice, ripercorrendo le diverse posizioni della dottrina spagnola sul punto, evidenzia la capacità invasiva dell'antico sul nuovo. Infatti,

se con l'art. 82 (che pur si riferisce genericamente alla «competenza propria dei tribunali») il dettato della Costituzione del 1978 avrebbe potuto far pensare ad un possibile superamento del controllo della giurisdizione ordinaria sui decreti legislativi delegati illegittimi, la pratica prima ed il legislatore dopo hanno contribuito piuttosto a tracciare una linea di continuità con il passato, confermando il sindacato ripartito fra giudice ordinario e giudice costituzionale in merito alla normazione delegata.

L'art. 1.1 della legge n. 29 del 1998 sul contenzioso amministrativo, infatti, con l'avallo del *Tribunal Supremo* e del Tribunale costituzionale, ha previsto che la competenza della giustizia amministrativa, affiancando quella costituzionale, si estenda anche ai decreti legislativi, nella parte per cui eccedono i limiti della delega, confermando la prassi precostituzionale.

Nell'ultima parte del suo lavoro Laura Frosina punta ad inquadrare l'istituto della delega legislativa nel sistema di governo spagnolo, riconoscendone la funzione di mero strumento di semplificazione che le è affidato.

Ripercorrendo la storia istituzionale della Spagna post franchista l'Autrice conclude riconoscendo il valore scarsamente novativo della decretazione delegata e individua nei caratteri della forma di governo spagnola le ragioni dello scarso successo di questo istituto.

La continuità del potere esecutivo rispetto alla maggioranza parlamentare, nonché la preferenza accordata dalla presunzione di procedibilità ai progetti di legge presentati dal Governo, infatti, hanno spinto l'Esecutivo a ricercare preferibilmente la collaborazione del Parlamento nell'*iter* legislativo, lasciando le proprie facoltà normative.

La lettura dell'istituto alla luce dell'organizzazione politica della Spagna ha certo il pregio di favorire il lettore nel tentativo di inquadrare la decretazione delegata nell'ordinamento spagnolo. Forse qualche maggiore attenzione all'esperienza maturata in quei Paesi che hanno rappresentato un modello per il costituente spagnolo avrebbe potuto aiutare l'Autrice a definire ancora meglio una valida alternativa alla criticata teoria dell'*ultra vires*.

Anna Mastromarino

DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO
ED EUROPEO

2006 - I



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO