

# Il volto ambiguo della “questione catalana” tra diritto e politica: dalle elezioni regionali del 21 dicembre 2017 agli incerti sviluppi della più stretta attualità\*

di Daniele Camoni\*\*  
(30 marzo 2018)

**The ambiguous face of the “Catalan question” between law and politics: from 21st December 2017 regional elections to the uncertain evolution of today’s institutional life.** This paper aims to analyse the difficult evolution of Catalonia’s institutional life in the very last months, from the celebration of regional elections on 21st December 2017 to the political and constitutional uncertainties which consequently grew up later. Electoral results have thus to be read alongside the judicial investigation opened against the deposed and self-exiled President Carles Puigdemont (and other members of his Government) and those sentences of the Spanish Constitutional Court which prevented him to be “virtually” invested, in order to discuss the interferences between fundamental rights and the prosecution of the serious crimes which arose from the proclamation of independence on 27th October 2017. **Keywords:** regional elections, Catalan Parliament, presidential investiture, criminal prosecution, Constitutional Court.

**SOMMARIO:** 1. Premessa introduttiva – 2. Analisi dei risultati elettorali del 21-D e raffronto con quelli delle elezioni del 2015 – 3. Le tappe successive: la costituzione del nuovo *Parlament* come traduzione della volontà popolare e la parallela attività degli organi giurisdizionali: un intreccio ineludibile tra politica e diritto – 4. Il dibattito giuridico sulle modalità di elezione del nuovo *President* e le interessanti questioni costituzionali coinvolte – 5. Gli ultimi (provvisori) approdi.

## 1. Premessa introduttiva

Le elezioni regionali tenutesi in Catalogna il 21 dicembre 2017 per il rinnovo del *Parlament* si sono svolte in un clima a dir poco vivace e polarizzato, come non poteva essere altrimenti visto il contesto politico ed istituzionale di riferimento<sup>1</sup>.

La celebrazione del cosiddetto “referendum per l’indipendenza” del 1 ottobre 2017 – illegittimo nelle premesse e nello svolgimento<sup>2</sup>, nonché ideale riproposizione di quello del 9 novembre 2014<sup>3</sup> – ma, soprattutto, l’attivazione della previsione costituzionale di cui all’art. 155 CE<sup>4</sup> da parte del Governo a seguito della dichiarazione secessionista del 27 ottobre 2017, infatti, hanno fatto sì che questa tornata elettorale si trasformasse in una sorta di

---

\*Scritto sottoposto a *referee*.

1 Per un rapido riepilogo delle vicissitudini che hanno caratterizzato nell’ultimo decennio la “questione catalana” – dalla riforma dell’*Estatut* nel 2006 all’applicazione dell’art. 155 della Costituzione spagnola, cfr. R. SCARCIGLIA, *Aspettando Godot: il referendum sull’indipendenza in Catalogna e le riforme possibili della Costituzione spagnola*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2017, 918 ss. Si veda anche, a proposito della discussa STC 31/2010 sullo Statuto catalano, l’articolato commento di F. BIAGI, *Estatut de Catalunya e la crisi di legittimazione del Tribunal constitucional*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2011, 63 ss.

2 Cfr. soprattutto STC 114/2017, con la quale è stata dichiarata l’incostituzionalità della legge 19/2017 del Parlamento catalano, volta a regolamentare «la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña», nonché «las consecuencias en función de cuál sea el resultado»: in particolare, merita attenzione il FJ 5, ove si afferma che la predetta fonte normativa è «con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho, y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña». Per una ricostruzione complessiva degli eventi sul punto, cfr. A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2017 e R.L. BLANCO VALDÉS, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, in *DPCE online*, 3, 2017, 441 ss.

*redde rationem* sul sostegno popolare alla causa indipendentista portata avanti dalla *Generalitat*.

In concreto, però, ne è derivato uno scenario ben più articolato e complesso di quanto non appaia a prima vista dai risultati consegnati dalle urne.

Innanzitutto, bisogna premettere che uno dei più classici espedienti retorici cui ricorrono le formazioni nazionaliste che battono il tasto della secessione è rappresentato dal suggestivo (e demagogico) accostamento tra elezioni parlamentari e *referendum* sul tema dell'indipendenza – quasi che, a partire dalle prime, sia possibile ricavare il grado di sostegno alle istanze separatiste portate avanti da determinati partiti – così trasformando le relative convocazioni elettorali in consultazioni referendarie “mascherate”.

Tuttavia, si tratta di un parallelismo erroneo sia dal punto di vista sostanziale che da quello procedurale: in primo luogo, perché ben diverso è l'atteggiamento “psicologico” che muove le scelte del votante in un'elezione assembleare (nella quale vengono convogliati temi di varia natura) piuttosto che in un *referendum*, ove si è invece chiamati a pronunciarsi su un unico e ben definito quesito; sul versante tecnico-procedimentale, invece, è noto che la distribuzione dei seggi in un'Assemblea rappresentativa sconta, a seconda del sistema elettorale prescelto, una distorsione più o meno marcata rispetto alle percentuali del voto popolare<sup>5</sup> mentre, al contrario, gli esiti delle tornate referendarie sono il frutto della sommatoria aritmetica dei singoli voti.

I sondaggi della vigilia non si erano sbilanciati in modo eccessivo, insistendo ripetutamente sulla possibilità di un *tête-à-tête* tra i due opposti schieramenti (favorevoli e contrari all'indipendenza) e lasciando nell'aria l'eventualità dell'ottenimento di una maggioranza assoluta, data per improbabile seppure con una leggera preferenza per il fronte dei contrari alla secessione unilaterale<sup>6</sup>.

In concreto, l'ottenimento, da parte del *bloque* indipendentista – *Junts per Catalunya* (JxC)<sup>7</sup>, *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) e *Candidatura d'Unitat Popular* (CUP) – della maggioranza assoluta in termini di seggi (70 su 135), può essere considerata come una sorpresa, accanto alla minima prevalenza, all'interno del fronte dei

---

3 In riferimento alla STC 31/2015, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge catalana 10/2014 (istitutiva del citato *referendum*) ed alla interessante distinzione tra consultazioni referendarie e non (con conseguente riparto di competenze tra Stato e *Comunidades autónomas*), cfr. V. FERRERES COMELLA, *Le censure del Tribunal Constitucional al referendum catalano sull'indipendenza*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2015, 439 ss.

4 Come recita la norma: «Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

5 Potendo addirittura configurarsi quella situazione, per certi versi paradossale, in cui vi sono forze politiche che, pur avendo conquistato più voti, hanno tuttavia ottenuto meno seggi. Con specifico riferimento al sistema elettorale catalano, cfr. *infra*, § 2 e nota 18.

6 Scorrendo in sintesi alcuni rilevazioni sondaggistiche, quella condotta dal giornale catalano *El Periódico* prefigurava una sfida all'ultimo seggio tra i due fronti; quella di *Sigma Dos* (*El Mundo*) riservava ai separatisti una forbice tra 64 e 69 seggi, mentre quella realizzata da *Metroscopia* (*El País*), pur avendo colto nel segno quanto alla percentuale di elettori che si sarebbero recati alle urne, nonché nel prevedere che *Ciudadanos* avrebbe vinto le elezioni tanto in termini di seggi come di voti e che il blocco dei partiti contrari all'indipendenza avrebbe superato la compagine separatista a livello di voto popolare, non aveva previsto né che *Esquerra Republicana de Catalunya*, guidata dall'ex Vicepresidente Oriol Junqueras (attualmente sottoposto a regime di custodia cautelare) avrebbe ottenuto meno seggi e voti di *Junts per Catalunya*, né che le forze indipendentiste avrebbero conseguito la maggioranza assoluta nel *Parlament*.

partiti separatisti, della formazione guidata dall'ex *President* Puigdemont nei confronti dei repubblicani.

Su quest'ultimo punto, giova ricordare che, se alle elezioni del 2010 – quando *Convergència i Unió* (CiU) rappresentava ancora il volto non secessionista del catalanismo e ERC ne incarnava lo spirito indipendentista – il delta di consensi tra le due formazioni era chiaramente a favore della prima (62 seggi contro 10), a partire dalle elezioni successive questa distanza ha cominciato ad assottigliarsi progressivamente (50 contro 21 nel 2012), fino a quasi scomparire con quelle del 2017 (34 contro 32).

Ciò sta a significare che la “virata” secessionista di CiU non ha portato benefici alla coalizione battezzata nel 1978 da Jordi Pujol, determinando invece un drenaggio di voti a favore di ERC che, possibilmente già a partire dalle prossime elezioni, potrebbe portarla ad assumere la guida del movimento nazionalista, spostando definitivamente il pendolo del nazionalismo catalano dalle politiche compromissorie di negoziazione e trattativa con lo Stato spagnolo (dominanti fino ai primi anni Duemila) ad una linea indipendentista *tout court* e di scontro frontale.

Nel merito, la vittoria ottenuta da *Ciudadanos* in termini di voti e seggi, la discreta *performance* dei socialisti catalani (PSC) e della “fazione” catalana di *Podemos* (*Catalunya en Comú-Podém*, guidata *de facto* dal sindaco di Barcellona Ada Colau), il calo di consensi della CUP ed il magro bottino del *Partido Popular* (PP) rispecchiano abbastanza fedelmente quanto era stato pronosticato alla vigilia del 21 dicembre.

In ogni caso, queste elezioni – con ogni probabilità le più importanti nella storia catalana dal 1980 (quando, restaurata la democrazia, si votò per la prima volta a livello regionale), in ragione dell'eccezionale scenario in cui si sono svolte e delle inevitabili ricadute che hanno determinato a livello nazionale e nei rapporti con il Governo spagnolo – hanno prodotto dei risultati che prospettano un presente complicato ed un futuro estremamente incerto, soprattutto se certe pretese istituzionali della corrente nazionalista (secessione unilaterale a tutti i costi e fondazione di uno Stato repubblicano) continueranno a farla da padrone.

In un contesto così configurato, infatti, il rischio dell'immobilismo e del perpetuarsi di un eterno conflitto con lo Stato centrale<sup>8</sup> occhieggia costantemente dietro l'angolo, pur in uno scenario che mostra alcuni interessanti profili e intricati spunti di riflessione.

Da un lato, nulla sembra essere cambiato, avendo il fronte indipendentista conservato quella maggioranza assoluta che già aveva a propria disposizione prima delle elezioni “coattivamente imposte” dal Governo spagnolo e continuando a perseverare in quell'atteggiamento, radicale ed intransigente, di contrapposizione alla legalità costituzionale (nonché statutaria) ed alle istituzioni statali che aveva condotto all'applicazione dell'art. 155 CE, con la conseguente rimozione di tutti i membri del *Govern* e lo scioglimento del Parlamento regionale.

Dall'altro lato, tuttavia, la lente del costituzionalista non può fare a meno di posarsi sulle innumerevoli questioni giuridiche che questo risultato elettorale (in combinazione con

7 Partito costituito al fine di concorrere alle elezioni regionali catalane del 2017 e guidato dal Presidente “deposto” (a seguito dell'implementazione dell'art. 155 CE) Carles Puigdemont. In realtà, nonostante si presenti come una coalizione tra il *Partit demòcrata català*-PDeCAT (nuova denominazione di *Convergència democràtica de Catalunya*-CDC, vale a dire una delle due “anime” della scomparsa coalizione *Convergència i Unió*) e la stessa CDC (partito formalmente esistente ma inoperante), *Junts per Catalunya* è, di fatto, un vero e proprio di “doppione elettorale” di *Convergència democràtica*.

8 Conflitto simboleggiato altresì dalle candidature alla Presidenza della *Generalitat* – all'indomani della rinuncia di Puigdemont – di Jordi Sánchez (presidente della associazione indipendentista *Assemblea Nacional Catalana*-ANC, ad oggi in stato di *prisión preventiva*) e, successivamente, di Jordi Turull (già *Consejero de Presidencia* ed in stato di libertà vigilata al momento della sessione di investitura del 22 marzo), ovverosia due tra i massimi ispiratori ed organizzatori della sfida secessionista. Su quest'ultimo, cfr. *infra*, nota 68.

le parallele mosse politiche) ha ingenerato – dalla costituzione dell'Assemblea parlamentare all'esercizio del diritto di voto di deputati formalmente eletti ma sottoposti a regime di custodia cautelare ovvero sottrattisi alla giustizia spagnola<sup>9</sup>; dalle modalità di elezione del *President* agli snodi procedurali che la relativa disciplina normativa comporta – il tutto filtrato attraverso i numerosi provvedimenti e pareri adottati in proposito dal *Consejo de Estado*, dal *Tribunal Constitucional*, dalla giustizia penale e dagli Uffici giuridici del Parlamento catalano.

## 2. Analisi dei risultati elettorali del 21-D e raffronto con quelli delle elezioni del 2015

A fronte di una partecipazione di quasi l'82% degli aventi diritto al voto, la recente tornata elettorale si è segnalata per il più alto tasso di affluenza mai registrato in Catalogna all'indomani di una convocazione di elezioni regionali, seguendo un *trend* progressivo al rialzo che non ha fatto che aumentare da quando, nel 2012, l'allora *President* Artur Mas decise di abbracciare la causa indipendentista e sciogliere anticipatamente il *Parlament*<sup>10</sup>.

Guardando ai risultati ottenuti dalle singole formazioni politiche e confrontandoli con quelli delle precedenti elezioni del 2015, *Ciudadanos* ha conquistato la maggioranza relativa dei seggi con 36 deputati ed è così risultato il partito più votato con il 25,37% dei suffragi (con un aumento di 11 seggi e del 7,5% dei voti), sfondando la soglia del milione di voti ed andando ad occupare quella prima posizione che era sempre stata egemonizzata da un partito di ideologia nazionalista (CiU in tutte le elezioni tenutesi sino al 2015 e, successivamente, la coalizione *Junts pel Si*).

A seguire, JxC ha ottenuto 34 deputati e il 21,65% dei consensi, sopravanzando lievemente ERC, che ha consolidato la propria ascesa elettorale con 32 seggi e il 21,39% dei voti<sup>11</sup>.

I socialisti catalani (PSC) hanno conquistato 17 deputati, attestandosi al 13,88% dei consensi (guadagnando un deputato rispetto al 2015 e un punto percentuale di consenso), mentre la nuova coalizione di forze di sinistra, *Catalunya en Comú-Podém*, ha ottenuto 8 seggi e il 7,45% dei suffragi.

Chiudono il cerchio la CUP, con 4 deputati e il 4,45% dei voti e il PP, che ha conquistato anch'esso 4 seggi<sup>12</sup> e il 4,24% dei suffragi. Entrambi, peraltro, hanno visto ridursi in modo cospicuo il proprio consenso rispetto alle precedenti elezioni: gli anticapitalisti sono passati da 10 a 4 seggi e dall'8,21% al 4,45% dei voti, mentre i popolari

---

9 Cfr. *infra*, nota 23.

10 Nel 2012, infatti, ha partecipato alle elezioni quasi il 68% degli elettori iscritti – segnando la partecipazione più elevata dal 1995, quando votò il 64% degli aventi diritto – mentre nel settembre 2015 la percentuale si è impennata addirittura fino al 75%.

11 In questo caso, il confronto con i risultati delle precedenti elezioni è più complesso, poiché nel 2015 – anche a seguito della scissione di CiU e della fuoriuscita dalla stessa di *Unió democràtica de Catalunya*, contraria alla “svolta secessionista” – *Convergència democràtica de Catalunya* (CDC) e ERC si sono presentate agli elettori unite nel raggruppamento *Junts pel Si*, al cui interno le candidature erano distribuite secondo una proporzione 60%-40% tra la prima e la seconda, con una quota residua di candidati esterni alle compagini partitiche. Traducendo questo modello in seggi, CDC ne ha ottenuti 30 ed ERC 21, mentre 11 sono stati assegnati ai candidati “indipendenti”, per un totale di 62 deputati. In questi termini, sia *Convergència democràtica* (poi divenuta PDeCAT e presentatasi alle elezioni come *Junts per Catalunya*) che ERC hanno ottenuto un numero maggiore di seggi rispetto alle elezioni precedenti e la somma degli stessi (66) ha superato quella della coalizione del 2015 (62).

12 In realtà, l'attribuzione ai popolari del quarto seggio (in detrimento di *Ciudadanos*) si è avuta solo alla vigilia di Natale, a seguito dello scrutinio ufficiale dei voti emessi dai catalani residenti all'estero.

hanno perso addirittura 7 deputati e sono scesi dall'8,49% al 4,24% dei consensi, ottenendo il peggior risultato della propria storia in terre catalane.

In proposito, è a dir poco suggestivo il fatto che entrambi i partiti – agli antipodi sotto il profilo ideologico – avrebbero dovuto convivere nel Gruppo misto e condividere prerogative parlamentari (ad es., quanto ai tempi di intervento in Aula e ai posti disponibili nelle Commissioni), poiché nessuno dei due soddisfaceva i requisiti stabiliti dall'art. 26, comma 2 del Regolamento del *Parlament* per la costituzione di un gruppo parlamentare autonomo, vale a dire l'aver ottenuto almeno cinque deputati.

In realtà, questo scenario (certamente intrigante dal punto di vista politico) è stato scongiurato dal ricorso a regole non scritte di “galateo parlamentare”, in forza delle quali i repubblicani e i socialisti hanno “ceduto” un proprio seggio al PP – rispettivamente in sede di *Diputació permanente* e nelle singole Commissioni assembleari – in modo tale che quest'ultimo potesse costituire un proprio gruppo parlamentare.

Volendo, invece, sviluppare un raffronto per schieramenti, il fronte secessionista (JxC + ERC + CUP) ha raccolto 70 seggi e il 47,5% dei voti mentre quello dei contrari alla secessione ha totalizzato 65 seggi e una percentuale di voto popolare che si è attestata oltre la maggioranza assoluta, raggiungendo il 52,5%, con un delta di cinque punti percentuali in più rispetto ai separatisti.

Si impone, innanzitutto, una precisazione di carattere linguistico: nel linguaggio giornalistico (e non solo) è invalsa frequentemente la denominazione di *bloque constitucionalista*, utilizzata come sinonimo identificativo di quella compagine di partiti che si oppongono all'indipendenza: in realtà, essa allude più correttamente a quel gruppo di partiti (*Ciudadanos*, PSOE e PP) che, a livello nazionale e con intensità differenti, hanno appoggiato l'applicazione dell'articolo 155 CE da parte del Governo spagnolo.

Questo ragionamento non è certo capzioso, poiché *Podemos* si è dichiarato contrario tanto ad un progetto di secessione unilaterale quanto all'attuazione dell'art. 155 CE, proponendo altresì ricorso davanti al *Tribunal Constitucional* contro la sua attuazione<sup>13</sup>: in tal modo, l'ambiguità della proposta politica portata avanti dalla formazione guidata da Pablo Iglesias non consente di collocarla in modo definitivo né su un fronte né sull'altro ma, soprattutto, ingenera rilevanti incertezze su quello che sarà il destino della “questione catalana” nel corso della nuova legislatura parlamentare<sup>14</sup>.

Tornando ora all'analisi elettorale, l'apparente contraddizione tra seggi ottenuti e voto popolare si spiega in ragione del sistema legislativo che regola le elezioni regionali catalane. Infatti, la quarta disposizione transitoria dell'*Estatut* del 1979 (espressamente confermata da quello successivo del 2006)<sup>15</sup>, prevede che, fino a quando il *Parlament* non si doti di una propria legge elettorale – il che, per quanto sorprendente, non è ancora accaduto – esso risulterà composto da 135 deputati, eletti in circoscrizioni corrispondenti alle quattro province che compongono il territorio catalano (Barcellona, Tarragona, Gerona e Lerida); la regolamentazione di tutti gli ulteriori profili è invece affidata alla *Ley orgánica del Régimen electoral general* (LOREG) del 1985, la quale disciplina le modalità di elezione dei componenti del *Congreso de los Diputados*<sup>16</sup>.

Sulla base di questo totale, 85 seggi sono assegnati nella provincia di Barcellona, 18 in quella di Tarragona, 17 in quella di Gerona e 15 in quella di Lerida, secondo un sistema elettorale di stampo proporzionale che, però, in ragione della ristrettezza delle

13 Ricorso ritenuto ammissibile dal Giudice delle Leggi con *providencia* del 10 gennaio 2018 e che si aggiunge a quello interposto dalla *Diputació Permanente* del Parlamento catalano il 27 dicembre 2017, ammesso a tramite con provvedimento del 7 febbraio 2018.

14 Cfr. diffusamente *infra*, § 3.

15 Cfr. «Apéndice – Disposiciones transitorias del Estatuto de autonomía de 1979 que se mantienen vigentes».

circoscrizioni e della rispettiva distribuzione dei seggi, presenta distorsivi effetti maggioritari, come già accade a livello nazionale<sup>17</sup>.

In concreto, ne deriva che, alla luce dei predetti indici, la provincia della *Ciudad Condal* (ove abitano più di cinque milioni di persone su un totale di circa sette milioni e mezzo di residenti in Catalogna), risulta sotto-rappresentata; al contrario, le province di Tarragona e, soprattutto, di Gerona e Lerida – meno urbanizzate e più rurali rispetto a quella di Barcellona e dove storicamente si concentra il voto nazionalista – appaiono sovra-rappresentate. Di conseguenza, è ben possibile che un partito o una coalizione ottenga più voti complessivi ma meno seggi rispetto ad altre forze politiche<sup>18</sup>.

Questo dato trova, poi, ulteriore conferma nel fatto che le dieci città più densamente popolate del territorio catalano<sup>19</sup> hanno certificato la vittoria di *Ciudadanos*; allo stesso modo, il fronte contrario alla secessione ha ottenuto più voti rispetto al conglomerato separatista nella provincia di Barcellona<sup>20</sup> e più seggi nella capitale catalana<sup>21</sup>.

### **3. Le tappe successive: la costituzione del nuovo *Parlament* come traduzione della volontà popolare e la parallela attività degli organi giurisdizionali: un intreccio ineludibile tra politica e diritto**

Sulla scia di quanto comunicato dal *Presidente del Gobierno* Mariano Rajoy nella conferenza stampa di fine anno del 29 dicembre 2017, la sessione costitutiva del *Parlament* si è tenuta il 17 gennaio 2018, mentre la prima sessione di investitura del nuovo *President* era stata convocata per il 30 gennaio 2018<sup>22</sup>: vedremo, in proposito, come la scansione temporale degli eventi assuma un'importanza per nulla secondaria.

Orbene, in ragione delle peculiari circostanze in cui si sono svolte queste elezioni e dei risultati che ne sono derivati, già un atto all'apparenza formale quale era quello della

16 «Las circunscripciones electorales serán las cuatro provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. El Parlamento de Cataluña estará integrado por 135 diputados, de los cuales la circunscripción de Barcelona elegirá un Diputado por cada 50.000 habitantes, con un máximo de 85 Diputados. Las circunscripciones de Gerona, Lérida y Tarragona elegirán un mínimo de seis diputados, más uno por cada 40.000 habitantes, atribuyéndose a las mismas 17, 15 y 18 diputados, respectivamente [...] En todo aquello que no esté previsto en la presente Disposición, serán de aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales».

17 Per una sintetica spiegazione del sistema elettorale catalano, cfr. J.R. MONTERO, *El sistema electoral premia al independentismo*, in *El País*, 15 dicembre 2017.

18 A titolo esemplificativo, il PSC ha ottenuto un numero maggiore di voti rispetto a CiU sia alle elezioni del 1999 che in quelle del 2003 ma meno deputati (52 contro 56 nel primo caso e 42 contro 46 nel secondo).

19 Nell'ordine: Barcellona, Hospitalet de Llobregat, Badalona, Tarrasa, Sabadell, Lerida, Tarragona, Mataró, Santa Coloma de Gramanet e Reus. Con l'evidente eccezione di Tarragona e Lerida, si tratta di città situate nella provincia di Barcellona.

20 56% di contrari all'indipendenza contro 44% di favorevoli in quella di Barcellona.

21 *Ciudadanos*, PSC, *Catalunya en Comú-Podém* e PP hanno ottenuto 47 deputati, a fronte dei 38 di JxC, ERC e CUP.

22 Ai sensi dell'art. 4, comma 2, l. 5 novembre 2008, n. 13 (*Ley de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno*), «en el plazo de los diez días siguientes a la constitución de la legislatura, o en el plazo de los diez días siguientes al hecho causante de otro de los supuestos en los que corresponda proceder a la elección, el Presidente o Presidenta del Parlamento, previa consulta a los representantes de los partidos y grupos políticos con representación parlamentaria, debe proponer al Pleno un candidato o candidata a la Presidencia de la Generalidad»: pertanto, la logica che orienta la forma di governo regionale catalana è quella propria di un tipico sistema parlamentare, nella quale il Capo dello Stato – il Presidente d'Assemblea, in questo caso – deve proporre all'emiciclo un candidato che, sulla base dei risultati elettorali e degli accordi tra le forze politiche, sia ragionevolmente in grado di essere eletto.

verifica dei poteri è apparso decisivo per le sorti della legislatura: se è vero che il fronte secessionista era riuscito ad eleggere 70 deputati su un totale di 135 (e che dunque disponeva di una formale maggioranza assoluta), è vero anche che 5 di questi si trovano attualmente fuori dai confini spagnoli<sup>23</sup> mentre altri 3 sono in stato di custodia cautelare presso un carcere di Madrid<sup>24</sup>.

Prima ancora di individuare il nuovo Presidente catalano, infatti, si era posta la questione di quali tra i candidati – nel frattempo eletti – avrebbero potuto insediarsi nelle rispettive cariche e, in caso di risposta positiva, se sarebbero stati in grado esercitare le loro funzioni pur non presenziando personalmente alle sedute del *Parlament*.

Scorrendo alcune delle norme contenute nel Regolamento parlamentare (RPC), infatti, anche ammettendo per costoro la possibilità di assumere la qualità di deputati<sup>25</sup>, sussistevano numerosi dubbi sul fatto che potessero espletare i relativi compiti, in quanto l'istituto della delegazione di voto risulta circoscritto ad ipotesi specificamente individuate<sup>26</sup>.

In proposito, risulta di estremo interesse il provvedimento con il quale, il 12 gennaio 2018, il Giudice istruttore del *Tribunal Supremo* Pablo Llarena<sup>27</sup> (cui è stato affidato il procedimento penale nel quale sono coinvolti numerosi esponenti nazionalisti a seguito della querela presentata dalla *Fiscalía General* per i reati di ribellione, sedizione, peculato e disobbedienza all'autorità giudiziaria)<sup>28</sup> ha negato a Junqueras la possibilità di trasferimento presso un istituto penitenziario catalano e di essere scarcerato al fine di assistere alle riunioni dell'Assemblea legislativa regionale.

Con riferimento alla possibilità di accedere alla carica di deputato, le autorità parlamentari sono state invitate dal Magistrato a predisporre strumenti idonei affinché l'ex Vicepresidente «pueda[n] acceder a su condición de parlamentario[s], en los terminos exigidos en el artículo 23 del Reglamento del Parlamento, pese a la situación de prisión provisional, comunicada y sin fianza, en la que actualmente se encuentra[n]»<sup>29</sup>. Infatti, poiché si è in presenza di un diritto fondamentale di partecipazione politica (tutelato dall'art. 23 CE), ad avviso del Giudice è necessaria una sua particolare salvaguardia che,

---

23 Si tratta dell'ex Presidente Puigdemont nonché di Clara Ponsatí, Toni Comín, Lluís Puig e Meritxell Serret (tutti titolari di cariche governative fino all'applicazione dell'art. 155 CE), i quali, a differenza di altri loro colleghi, hanno volontariamente omesso di presentarsi presso l'*Audiencia Nacional* il 2 novembre 2017 per essere interrogati in merito ai reati contestatigli, rifugiandosi in Belgio. Di conseguenza, il giorno successivo è stato emesso un mandato di arresto a livello nazionale ed europeo nei loro confronti, parzialmente revocato il 5 dicembre 2017 (limitatamente al versante europeo) dall'attuale giudice istruttore Pablo Llarena e dallo stesso riattivato il 23 marzo 2018, a seguito della formulazione – due giorni prima – del provvedimento di rinvio a giudizio.

24 Il riferimento è, in questo caso, a Oriol Junqueras (già Vicepresidente della *Generalitat*), Jordi Sánchez (uno dei *leader*, assieme a Jordi Cuixart, della piattaforma secessionista *Assemblea Nacional Catalana-ANC*) e Joaquim Forn (già *Consejero de Interior*).

25 Come recita l'art. 23 RPC: «El diputado proclamado electo accede al pleno ejercicio de la condición de parlamentario una vez cumplidos los dos requisitos siguientes: a) Presentar al Registro General del Parlamento la credencial expedida por el órgano correspondiente de la Administración electoral y prometer o jurar respetar la Constitución española y el Estatuto de autonomía de Cataluña. b) Presentar las declaraciones de actividades y de bienes que especifica el artículo 19».

26 Ai sensi dell'art. 93 RPC, infatti: «1. Los diputados que con motivo de una baja por maternidad o paternidad no puedan cumplir el deber de asistir a los debates y votaciones del Pleno pueden delegar su voto en otro diputado. 2. Los diputados pueden delegar su voto en los supuestos de hospitalización, enfermedad grave o incapacidad prolongada debidamente acreditadas. La Mesa del Parlamento debe establecer los criterios generales para delimitar los supuestos que permiten la delegación. 3. La delegación de voto debe hacerse mediante un escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, en el que deben constar los nombres de la persona que delega el voto y de la que recibe la delegación, así como los debates y votaciones en que debe ejercerse o, si procede, la duración de la delegación. La Mesa, al admitir a trámite la solicitud, establece el procedimiento para ejercer el voto delegado, que puede incluir el voto telemático si es posible y se puede ejercer con plenas garantías».

pur ammettendo limitazioni, deve comunque essere tale da non determinarne una piena compromissione, come anche riconosciuto dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*<sup>30</sup>.

In questo modo, l'autorità giudiziaria è sembrata prendere una posizione ben definita in merito alla possibilità che gli atti indicati nell'art. 23 RPC potessero essere compiuti anche non personalmente dal soggetto direttamente interessato.

Per quanto invece attiene al concreto esercizio delle funzioni derivanti dalla predetta carica (principalmente l'esercizio del diritto di voto), Larena ha aperto ad un'interpretazione estensiva del concetto di *incapacidad prolongada* di cui all'art. 93, comma 2 RPC, ritenuta comprensiva della condizione personale di custodia cautelare: a suo avviso, infatti, il nucleo intangibile del diritto in esame avrebbe potuto comunque essere tutelato attraverso lo strumento della delegazione di voto ivi previsto, fermo restando che (conformemente a quanto disposto nel citato articolo) solo l'ufficio di Presidenza del *Parlament* avrebbe potuto stabilire le modalità pratiche della sua configurazione.

Ciononostante, non bisogna dimenticare come le interpretazioni qui suggerite, pur provenendo da un organo giurisdizionale assai autorevole, sono da considerare necessariamente come tali e non hanno alcuna valenza precettiva: infatti, un'eventuale loro conformità con il dettato costituzionale potrebbe essere sancita in termini vincolanti unicamente dal Giudice delle Leggi.

Sul versante politico-parlamentare, invece, occorre evidenziare che l'Ufficio giuridico del *Parlament*, sollecitato da alcuni gruppi a proposito della descritta problematica, si è pronunciato nel merito il 15 gennaio 2018 in modo alquanto pilatesco.

Esso, infatti, ha affermato che le ipotesi in forza delle quali l'art. 93 RPC consente la delegazione di voto dovevano essere interpretate in termini eccezionali e restrittivi e che tra queste non sembrava potesse rientrare la condizione dei deputati in stato di custodia

---

27 Occorre evidenziare, in proposito, che l'attività procedimentale nei confronti degli ideatori e promotori del progetto separatista era strutturata, all'origine, in due tronconi separati. Con l'applicazione dell'art. 155 CE, infatti, il *Parlament* è stato sciolto, venendo così meno, in capo ai suoi componenti, la condizione di parlamentare ed il parallelo *aforamiento* di cui all'art. 57, comma 2 dell'*Estatut*; gli unici che non hanno perso il loro *status* di membri d'Assemblea sono stati il Presidente del Parlamento e i componenti dell'Ufficio di Presidenza, essendo comunque necessaria una continuità dell'organo assembleare, pur a fronte del suo contingente scioglimento. Ne è derivato che, per i membri del Governo catalano ed i parlamentari "decaduti", la competenza giurisdizionale è stata assunta dalla *Audiencia Nacional*, mentre i restanti protagonisti del *procès* sono stati sottoposti ad indagine – come da previsione statutaria – dalla *Sala de lo Penal del Tribunal Supremo*, che ha poi deciso di unificare i procedimenti e avocare a sé l'intera attività istruttoria. Per una ricostruzione (critica) della legittimità della *Audiencia Nacional* a giudicare dei reati di ribellione e sedizione, cfr. J. DOPICO GÓMEZ-ALLER, *¿Es competente la Audiencia Nacional para conocer de los delitos de rebelión y de (algunos de) los delitos de sedición?*, in *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2017, 19-17, 1-19.

28 Al fine che qui interessa, assumono rilievo soprattutto le prime due fattispecie indicate: ai sensi dell'art. 472 del codice penale spagnolo, commettono il reato di ribellione (punita con la reclusione da venticinque a trent'anni per gli organizzatori, qualora vi siano stati scontri con l'autorità, violenza sulle persone o utilizzo di fondi pubblici) «los que se alzaren violenta y públicamente para [...] declarar la independencia de una parte del territorio nacional» mentre, ex art. 544 si ha sedizione (reclusione da dieci a quindici anni se i suoi dirigenti o principali autori rivestano cariche pubbliche) da parte di coloro che «sin estar comprendidos en el delito de rebelión, se alcen pública y tumultuariamente para impedir, por la fuerza o fuera de las vías legales, la aplicación de las Leyes o a cualquier autoridad, corporación oficial o funcionario público, el legítimo ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de sus acuerdos, o de las resoluciones administrativas o judiciales». Per una ricostruzione "penalistica" delle fattispecie descritte, cfr. l'*Auto de procesamiento*, 55 ss. redatto dal Giudice Larena in data 21 marzo 2018 nei confronti dei soggetti indagati.

29 Cfr. *Tribunal Supremo, Auto*, causa 20907/2017, 12 gennaio 2018, 14.

30 *Ex pluribus*, cfr. tra le più recenti SSTC 11/2017, 109/2016 e 119/2011.



cautelare: in particolare, la situazione di incapacità cui fa riferimento questa disposizione doveva essere ricondotta alle condizioni di maternità/paternità o, più in generale, a motivi di salute (come peraltro si ricava anche dalle precedenti riforme del medesimo articolo).

Al tempo stesso, però, il principio della separazione dei poteri imponeva che fosse l'Ufficio di Presidenza del *Parlament* a risolvere la questione (come previsto dai commi 2 e 3 del citato articolo)<sup>31</sup>, trattandosi di un problema di stretta interpretazione del dettato regolamentare che, come tale, non poteva demandare la sua soluzione alle considerazioni svolte dal Giudice istruttore nel provvedimento di cui sopra.

Come era facilmente prevedibile (viste le maggioranze parlamentari), nella sessione costitutiva del 17 gennaio 2018 la *Mesa de Edat*<sup>32</sup> ammetteva la delegazione di voto per i tre deputati incarcerati, così consentendo al *bloque* indipendentista di eleggere (con 65 deputati) – in seconda votazione – il Presidente del nuovo Parlamento catalano<sup>33</sup>, grazie anche all'astensione degli 8 deputati di *Catalunya en Comú* ed a quella inaspettata (nonché decisiva) di un altro deputato ignoto, sicuramente appartenente al fronte dei contrari all'indipendenza.

Gli sviluppi successivi hanno invece avuto a che fare con un triplice ordine di questioni, rispettivamente attinenti: 1) la possibilità di ammettere il voto delegato anche per i deputati eletti che si trovano in Belgio; 2) l'individuazione concreta del candidato alla Presidenza della *Generalitat* e le modalità della sua elezione; 3) il quadro delle reazioni del Governo spagnolo a fronte delle scelte operate dalle istituzioni catalane.

Sul primo versante, occorre innanzitutto ricordare come il provvedimento giurisdizionale sopra citato ha escluso, in modo neanche tanto velato, che l'interpretazione estensiva di cui all'art. 93 RPC potesse essere applicata anche a quei deputati che non erano in stato di custodia cautelare<sup>34</sup>, interpretazione che è stata pienamente condivisa anche dagli Uffici giuridici del Parlamento catalano<sup>35</sup>.

In concreto, detta problematica non ha oggi più ragione di porsi, poiché tra il 22 e il 29 gennaio 2018 tutti i deputati "sospesi" – con l'eccezione di Puigdemont e Toni Comín – hanno rinunciato al proprio seggio in Parlamento in favore dei candidati, non eletti, immediatamente a scalare nelle liste elettorali.

#### **4. Il dibattito giuridico sulle modalità di elezione del nuovo *President* e le interessanti questioni costituzionali coinvolte**

Ben più complessa si è invece rivelata la seconda delle questioni pocanzi indicate.

Se, da un lato, il parere reso dai *letrados* del *Parlament* aveva censurato in modo alquanto netto la possibilità che Carles Puigdemont potesse aspirare alla Presidenza pur non essendo fisicamente presente nell'emiciclo il giorno dell'investitura (realizzandosi in tal

---

31 Cfr. *supra*, nota 26.

32 Organo chiamato a svolgere, durante la fase di costituzione della nuova Assemblea, le funzioni dell'Ufficio di Presidenza: ai sensi dell'art. 2, comma 1 RPC, essa è composta dal deputato più anziano (in qualità di Presidente) e dai due deputati più giovani.

33 Si tratta di Roger Torrent, appartenente a ERC.

34 «Ponderando la adecuada protección de los intereses constitucionales en conflicto en la manera que se ha expuesto, se aprecia una incapacidad legal de que los investigados en situación de prisión preventiva -que no otros-, puedan ejercer su derecho de representación de manera prologada e indefinida» (*Tribunal Supremo, Auto*, 12 gennaio 2018, cit., 13).

35 «Des de la perspectiva de l'aplicació de l'article 93 RPC, pel que fa a la possible delegació del vot, cal tenir en compte les consideracions que hem exposat sobre les causes que permeten la delegació, entre les quals no sembla que n'hi hagi cap que pogués justificar-la en aquests dos supòsits» (parere del 15 gennaio 2018, 9)

modo una sorta di elezione “virtuale” o a distanza)<sup>36</sup>, dall’altro il neo-Presidente dell’Assemblea legislativa, dichiarando di prendere atto della volontà maggioritaria dei deputati, ha comunque proposto in data 22 gennaio 2018 lo stesso Puigdemont quale candidato formale, contribuendo così ad alimentare il fuoco della tensione continua con lo Stato spagnolo.

Di fronte a questa decisione, il Governo decideva di adire il *Consejo de Estado*<sup>37</sup>, chiedendo l’emissione di un parere a proposito della legittimità costituzionale dei provvedimenti con i quali era stata proposta al *Parlament* l’investitura del Presidente “deposto” e convocata la relativa riunione parlamentare per il 30 gennaio 2018. Inoltre, al medesimo organo era domandato anche di pronunciarsi sulla possibilità, per i deputati in fuga, di procedere ad una delegazione del proprio voto.

Dopo aver ripercorso dettagliatamente il quadro delle disposizioni costituzionali (art. 23 CE) e regolamentari coinvolte (artt. 146 e 147 RPC), il *Consejo de Estado*<sup>38</sup> giungeva alla netta conclusione – già affermata dall’Ufficio legale del Parlamento catalano – secondo cui le eccezioni all’esercizio personale delle funzioni parlamentari di cui all’art. 93 RPC non potevano essere interpretate estensivamente, in modo tale da ricomprendere anche la possibilità di un’investitura presidenziale “a distanza” o in forma delegata.

Ciononostante, a suo avviso un possibile ricorso al *Tribunal Constitucional* avverso i provvedimenti sopra indicati doveva intendersi carente di qualsiasi base legale: infatti, poiché il Presidente del *Parlament* si era semplicemente limitato a proporre un candidato alla Presidenza, l’impugnazione governativa si sarebbe caratterizzata in termini preventivi ed ipotetici, avendo ad oggetto non tanto un precetto normativo o una sua interpretazione quanto piuttosto un’eventuale situazione futura – il fatto che Puigdemont non si sarebbe presentato e avrebbe chiesto di essere eletto a distanza – che, in quanto inesistente (seppure altamente probabile) al momento della proposizione dell’impugnazione, non avrebbe potuto essere sindacata dal Giudice delle Leggi, pena lo snaturamento dei cardini del giudizio costituzionale<sup>39</sup>.

36 Molto interessante è il quadro delle argomentazioni in proposito utilizzate: prendendo le mosse dal principio generale secondo cui tutti i deputati hanno il dovere di assistere personalmente ai lavori parlamentari, si è affermato che – al netto di alcune ipotesi circoscritte e previste in via regolamentare (art. 93), nelle quali è possibile delegare il proprio voto – vi sono altre situazioni specifiche in cui l’assistenza “fisica” dei parlamentari è assolutamente necessitata. Tra queste vengono incluse le cosiddette *sesiones de control* al *Govern* (equivalenti al tradizionale *question time* cui si sottopone settimanalmente il *Premier* britannico presso la Camera dei Comuni) e, soprattutto, la votazione di investitura presidenziale (così come, in via uguale e contraria, quelle relative a mozioni di sfiducia e questioni fiduciarie): trattandosi di procedimenti organizzati *intuitu personae* ed in forza dei quali si struttura l’intera forma di governo parlamentare, la presenza degli interessati è doverosa in quanto contribuisce, attraverso il confronto dialettico tra posizioni contrapposte, a dare contenuto ai principi di oralità, immediatezza e contraddittorio sui quali è fondata l’articolazione della vita politica all’interno delle istituzioni rappresentative.

37 Ai sensi della L.O. 3/1980, il *Consejo de Estado* è il supremo organo consultivo del Governo spagnolo (art. 1) ed è incaricato di vegliare sull’osservanza della Costituzione e delle restanti norme dell’ordinamento giuridico (art. 2, comma 1). La sua consultazione può essere obbligatoria (artt. 21 e 22) o facoltativa (artt. 23 e 24).

38 Cfr. DCE, 84/2018.

39 *Ibidem*: «[...] Procede recordar que la jurisprudencia constitucional prohíbe la impugnación preventiva o hipotética. El Tribunal Constitucional "debe pronunciarse -según sus propias palabras- respecto a los preceptos impugnados, no sobre eventuales e hipotéticas interpretaciones de los mismos, propuestas por los recurrentes, sino sobre si se oponen a los mandatos constitucionales, sin que procedan, por tanto, pronunciamientos preventivos referidos a posibles, y aún no producidas, aplicaciones de los preceptos legales, que no resultan necesariamente derivadas de las mismas, y que, de producirse, habrán de ser combatidas, en su caso, con los medios que ofrece nuestro ordenamiento, tanto ante este Tribunal Constitucional como ante otros órganos jurisdiccionales. [...] No pueden considerarse contrarios al orden constitucional, con base en la sola presunción de que -como dice el texto de la consulta, utilizando un futuro

Al contrario, avrebbero potuto essere impugnati tutti quegli atti in forza dei quali il candidato alla Presidenza fosse stato autorizzato ad intervenire nella relativa sessione parlamentare in via telematica, sostitutiva o tramite altri mezzi, nonché quelli che avessero autorizzato il voto delegato in favore dei deputati non presenti in territorio spagnolo.

L'Esecutivo spagnolo, tuttavia, pur non vincolato giuridicamente dal parere del *Consejo de Estado*<sup>40</sup>, proponeva comunque ricorso davanti al *Tribunal Constitucional* contro i provvedimenti di nomina e indizione della sessione di investitura, così aprendo uno scenario di difficile decifrazione.

Dal punto di vista politico, infatti, la scelta del Governo, pur non fondata su basi giuridiche solide, aveva una finalità assolutamente chiara, vale a dire quella di prevenire a tutti i costi una probabile investitura a distanza di Puigdemont: l'ammissione formale del ricorso, infatti, avrebbe determinato la sospensione immediata della convocazione assembleare, così impedendo *ex ante* la realizzazione di qualsiasi atto contrario alle norme costituzionali e statutarie<sup>41</sup>.

Viceversa, la proposizione di un'impugnazione unicamente a seguito della risoluzione del *Parlament* di elezione del nuovo Presidente avrebbe comportato, da un lato, una situazione di fortissimo imbarazzo per il Capo dello Stato – chiamato, nel contesto in esame, a dover compiere una scelta “politicamente sostanziale” (firmare o meno il provvedimento di elezione a fronte di una situazione di conclamata illegalità) e quindi estranea alle sue prerogative costituzionali<sup>42</sup> – mentre, dall'altro, avrebbe rischiato di dare ulteriore fiato al *mantra* indipendentista della persecuzione politica, veicolando di nuovo l'idea di un Governo censore delle scelte democraticamente compiute all'interno di un emiciclo parlamentare.

Sul versante strettamente giuridico, invece, esistevano numerosi dubbi a proposito del fatto che il ricorso governativo avrebbe potuto essere ammesso, soprattutto alla luce degli analoghi avvenimenti che, già nel 2004, avevano condotto ad uno scontro alquanto aspro (fortunatamente subito rientrato) tra l'Esecutivo spagnolo e quello basco.

In quell'occasione, a seguito della presentazione, da parte di quest'ultimo, di una *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* (cosiddetto *Plan Ibarretxe*, dal nome dell'allora *Lehendakari*)<sup>43</sup> e del provvedimento dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento regionale con il quale si incardinava il citato progetto di legge nel tradizionale *iter* parlamentare, il ricorso del Governo spagnolo era stato dichiarato inammissibile, in

---

hipotético- el diputado Carles Puigdemont i Casamajó "no va a concurrir personal ni físicamente" o de que "no estará presente ni en territorio español ni en la sede la Cámara catalana", aquellos actos del Parlamento de Cataluña que se hayan limitado a proponerle como candidato a la presidencia de la Generalidad -tal es el caso de la Propuesta del Presidente del Parlamento de Cataluña, de 22 de enero de 2016- o que convocasen la sesión de investidura de dicho candidato».

40 Cfr. art. 2, comma 3, L.O. 3/1980.

41 Ai sensi dell'art. 161, comma 2 CE (ripreso anche dagli artt. 76 e 77 LOTC), infatti, «el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses».

42 Secondo l'art. 67, comma 4 EAC, «el Presidente o Presidenta de la Generalitat es nombrado por el Rey»: è evidente che si tratta di un atto del tutto protocollare e rispetto al quale non esiste il benché minimo potere discrezionale del Sovrano, il quale in questo modo semplicemente “perfeziona” in termini formali la scelta parlamentare. Tuttavia, è altrettanto evidente che, a fronte di un'elezione “telematica”, il Capo dello Stato si sarebbe trovato stretto tra due fuochi egualmente pericolosi: firmare il relativo provvedimento avrebbe potuto forse rappresentare un atto addirittura contrario alla Costituzione, mentre non firmarlo ne avrebbe alterato le funzioni, trasformandolo in organo di decisione politica.

quanto i provvedimenti impugnati non erano ancora suscettibili di produrre effetti giuridici oltre a quelli *stricto sensu* interni all'Assemblea legislativa regionale<sup>44</sup>.

La giurisprudenza costituzionale spagnola, infatti, aveva precluso in forma costante l'impugnazione, avanti a sé, di atti che avessero un carattere di non definitività – la *Propuesta* del Governo basco, infatti, era un mero tramite verso l'adozione di provvedimenti conclusivi – o che fossero in grado di esplicare effetti giuridici esclusivamente all'interno del procedimento che portava alla loro adozione (la risoluzione dell'Ufficio di Presidenza), in un ambito “puramente domestico” quale era quello dell'organo istituzionale che li aveva adottati (cosiddetta efficacia *ad intra*).

Nel caso di specie, il disegno di legge del Governo basco, pur essendo manifestazione definitiva di una propria volontà (riformare lo Statuto)<sup>45</sup>, esauriva i suoi effetti entro le mura dell'Assemblea, limitandosi ad influenzare un procedimento di adozione di norme giuridiche e, quindi, circoscrivendo la sua efficacia a dinamiche del tutto interne all'organo parlamentare regionale. Non si può negare, infatti, che la presentazione di una proposta legislativa determini importanti conseguenze giuridiche (ad esempio, di diritto parlamentare) sulla sua calendarizzazione, sulla presentazione e votazione di emendamenti, sulle discussioni nelle apposite Commissioni e in Aula: tuttavia, si tratta di elementi tutti circoscritti ad un ambito di mera “giurisdizione domestica”<sup>46</sup>.

Dall'altro lato, il provvedimento dell'Ufficio di Presidenza, ponendosi come semplice momento di intermediazione tra la proposta stessa e la legge eventualmente adottabile dal Parlamento, era sfornito di quel necessario carattere di manifestazione di una volontà definitiva, essendo un atto “procedimentale” all'interno dell'*iter legis*<sup>47</sup>. Entrambi gli atti, in conclusione, non erano stati ritenuti impugnabili, per carenza del necessario presupposto procedurale, con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso.

---

43 Volta sostanzialmente a configurare un nuovo regime di rapporti tra i Paesi Baschi e lo Stato spagnolo (cfr. art. 12, comma 1, ove si parla di una «relación de libre asociación desde el respeto y reconocimiento mutuo, y sin perjuicio de su revisión, conforme se establece en el presente Estatuto político, que constituirá a dichos efectos su norma institucional básica») nonché a riconoscere un diritto di autodeterminazione in capo al popolo basco (cfr. art. 13).

44 Cfr. ATC 135/2004.

45 «El Acuerdo del Gobierno Vasco es expresión de una atribución inherente a todo Gobierno en un sistema democrático parlamentario, cual es la de someter a la Cámara legislativa iniciativas normativas o de pura discusión política, que pueden dar lugar, o no, a la asunción de un texto normativo y, en todo caso, al debate público sobre cuestiones de interés general, de cuyo acierto en punto a la oportunidad y a las posiciones defendidas por los grupos parlamentarios sólo puede legítimamente pronunciarse el cuerpo electoral» (FJ 6).

46 «La “Propuesta” impugnada, en tanto que iniciativa de debate parlamentario, agota todos sus efectos en esa sola condición, y, como tal, no puede ser objeto de otro juicio que el de oportunidad o conveniencia, para el que este Tribunal es manifiestamente incompetente, por estar reservado a los propios parlamentarios y, mediatamente, a sus representados. Así las cosas, la “Propuesta”, en su condición de iniciativa de discusión parlamentaria, no produce más efecto jurídico que el puramente *ad intra* ligado a su subsiguiente tramitación parlamentaria, trascendiendo únicamente *ad extra* la dimensión política inherente a su condición de desencadenante de un debate parlamentario» (FJ 6).

47 «Los Acuerdos que se impugnan, como puros actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario, sólo despliegan efectos *ad intra* de ese procedimiento en tanto éste no concluya con la aprobación de la norma que a su través pretende generarse. La eventual inconstitucionalidad de los actos parlamentarios sólo es relevante cuando concluyen con una resolución, disposición o acto que se integra en el Ordenamiento (y deberá verificarse con motivo del juicio de constitucionalidad que eventualmente se inste respecto de esa disposición, resolución o acto), o cuando, sin finalizar el procedimiento en el que se insertan, producen una lesión inmediata de derechos fundamentales de los sujetos legitimados para participar en el procedimiento» (FJ 8).

Traguardando questo orientamento giurisprudenziale in relazione ai citati provvedimenti del Presidente del *Parlament*, la decisione adottata dal *Tribunal Constitucional* in data 27 gennaio 2018 ha realizzato una mirabile operazione di equilibrismo giuridico, cercando di dare una soluzione il più possibile realista e conforme a diritto a tutta una serie di problematiche oltremodo delicate.

Con una decisione<sup>48</sup> certamente innovativa sul piano del percorso logico (e forse leggermente “forzata” a livello di tecnica giuridica), il Giudice delle Leggi ha omesso di pronunciarsi in prima battuta sulla ammissibilità del ricorso presentato dal Governo<sup>49</sup>, dando un termine alle parti di dieci giorni per costituirsi in giudizio e presentare le proprie osservazioni al riguardo<sup>50</sup>.

Tuttavia, veniva disposta, nel frattempo, l'adozione di una misura cautelare con efficacia *pro-futuro*, in forza della quale la votazione di investitura del nuovo Presidente avrebbe dovuto ritenersi nulla qualora fosse stata celebrata in via telematica o sostitutiva o, in ogni caso, senza la presenza fisica del candidato presso l'emiciclo parlamentare.

Inoltre, al fine di non determinare una compromissione assoluta del diritto di partecipazione politica, il *Tribunal Constitucional* non ha sbarrato le porte alla possibilità di Puigdemont di essere eletto Presidente, quando questi avesse deciso di fare ritorno in Spagna e fosse stato all'uopo autorizzato dal Giudice del procedimento penale in cui era coinvolto. Infine, veniva esclusa qualsiasi possibilità di voto delegato in capo ai deputati che si trovavano all'estero.

Dal punto di vista del diritto costituzionale e dei meccanismi processuali che orientano il giudizio di costituzionalità, sono stati sollevati dalle istituzioni catalane costituite nel procedimento numerosi interrogativi che appare doveroso riprodurre, anche alla luce della replica del *Tribunal Constitucional*.

Concentrando la nostra attenzione su quelli di maggior rilievo, la pronuncia in esame è stata censurata sotto un duplice ordine di profili: adottando una misura cautelare, infatti, il Giudice delle Leggi avrebbe posto in essere un provvedimento estraneo alle proprie competenze; inoltre, subordinando l'efficacia sospensiva di cui all'art. 161, comma 2 CE non tanto all'ammissibilità formale del ricorso bensì alla violazione della predetta misura cautelare, avrebbe creato *ex novo* un'ipotesi di sospensione di provvedimenti regionali non prevista dal dettato costituzionale.

Sul primo versante, il *Tribunal Constitucional* ha fatto presente (tanto nel provvedimento del 27 gennaio 2018 – con il quale le predette misure sono state adottate – quanto in quello del 30 gennaio 2018<sup>51</sup>, che ha respinto la richiesta di Puigdemont di revoca delle stesse) come «la suspensión a la que se refiere al art. 161.2 CE tiene una naturaleza mixta, pues constituye una potestad del Gobierno directamente reconocida por

---

48 ATC 5/2018.

49 Richiamando il contenuto di cui all'art. 161, comma 2 CE (cfr. nota 41), il Giudice delle Leggi è tenuto ad effettuare un giudizio preliminare di mero carattere formale sulla ammissibilità del ricorso, avente ad oggetto l'inquadramento del provvedimento concretamente impugnato entro i confini della categoria della «disposición» o «resolución» di cui alla citata norma costituzionale (giudizio che ricorda quello delineato dall'art. 37, l. 11 marzo 1953, n. 87 in tema di conflitto di attribuzione interorganico davanti alla Corte costituzionale italiana).

50 Nel caso di specie, il *Tribunal Constitucional* ha giustificato la mancata pronuncia sull'ammissibilità del ricorso «por considerar procedente evacuar un trámite de audiencia con el fin de conformar los elementos de juicio necesarios para adoptar la decisión», ritenendo necessaria un'integrazione del contraddittorio tra le parti coinvolte, affinché queste «puedan efectuar las alegaciones que estimen convenientes sobre la concurrencia de los presupuestos necesarios para su admisibilidad».

51 ATC 6/2018.

la Constitución y una medida cautelar cuya adopción, en consecuencia, tiene carácter de acto procesal debido»<sup>52</sup>.

All'art. 161, comma 2 CE è stata pertanto riconosciuta una natura bifronte, sospensiva e cautelare: in proposito, quest'ultimo profilo risulta ulteriormente confermato dal fatto che, nel momento in cui la norma costituzionale impone al Giudice delle Leggi di confermare o revocare (entro il termine di cinque mesi) l'accordata sospensione, essa comporta anche la necessità di tenere in considerazione «la finalidad de evitar que la eficacia del acto impugnado pueda ocasionar daños de difícil o imposible reparación que puedan hacer perder al recurso o impugnación su finalidad». In questo modo, viene costituzionalizzato il principio del cosiddetto *periculum in mora*, che sorregge l'applicazione di qualsiasi misura adottata a titolo di cautela.

Ciononostante, questa costruzione giuridica non pare risolvere del tutto il problema sul quale ci si sta interrogando, poiché la natura cautelare del provvedimento di sospensione è sempre risultata connaturata alla *admisión a trámite* del ricorso del Governo ovvero alla conferma della sospensiva stessa: in altri termini, il dubbio sulla natura cautelare della misura di sospensione è sempre stato sapientemente superato attraverso l'ammissione del ricorso e la conseguente incapacità del provvedimento impugnato di produrre effetti giuridici da quello specifico istante.

Viceversa, poiché nel caso di specie il ricorso governativo non era ancora stato giudicato ammissibile, lo stesso *Tribunal Constitucional* si era domandato se l'effetto sospensivo avrebbe potuto comunque ritenersi operante<sup>53</sup>.

Parafrasando quanto affermato dal Giudice costituzionale, la sospensione delle risoluzioni adottate da una *Comunidad autónoma* poteva essere disposta pur in assenza di una preventiva ammissione del ricorso qualora, in casi di eccezionale urgenza, apparisse assolutamente necessario evitare la produzione di pregiudizi gravi e irreparabili che il Governo stesso voleva evitare attraverso l'invocazione degli artt. 161, comma 2 CE e 76 e 77 LOTC.

Pertanto, in una situazione di assoluta straordinarietà quale era quella descritta – in pendenza, cioè, di una risoluzione del Presidente del Parlamento catalano che avrebbe potuto determinare l'elezione "a distanza" di Puigdemont – il *Tribunal Constitucional* ha ritenuto possibile l'adozione di quelle che potremmo definire come misure cautelari *ante causam*, precedenti l'adozione delle vere e proprie misure cautelari provvisorie (qui rappresentate dalla sospensione del provvedimento regionale a seguito dell'ammissione del ricorso del Governo).

È, a questo punto, evidente che il quadro delle riflessioni giuridiche così sviluppate non può non essere letto in relazione alle contingenze politiche del momento: infatti, il blocco indipendentista vantava, all'epoca, una maggioranza assoluta di 68 deputati, il che gli avrebbe consentito di eleggere il nuovo *President* sin dalla prima votazione.

Tuttavia, in data 30 gennaio 2018 il Presidente del *Parlament* annunciava la sospensione *sine die* della prima sessione di investitura – in tal modo adeguandosi alle indicazioni promananti dalla pronuncia del *Tribunal Constitucional* – pur mantenendo ferma la candidatura di Puigdemont per una successiva (eventuale) votazione.

Ulteriori interrogativi sono quindi sorti: in primo luogo, quali conseguenze derivavano dal fatto che la prima votazione di investitura non era stata celebrata entro

---

52 ATC 5/2018 (FJ 4). Sul punto, sono richiamate dallo stesso Giudice delle Leggi anche le proprie pronunce AATC 163/2017, 157/2016, 277/2009, 18/2007.

53 *Ibidem*: «La procedencia de dar lugar a la suspensión depende, en consecuencia, de la decisión sobre la admisión de la impugnación. Sin embargo, no existe precedente alguno en relación con el supuesto en que, no siendo posible adoptar de modo inmediato la decisión sobre la admisión o la inadmisión de la impugnación, se aprecien, a juicio del Tribunal, razones de urgencia para adoptar la medida solicitada por el Gobierno, en atención a las alegaciones formuladas por este en el fundamento de la solicitud».

dieci giorni dalla costituzione del nuovo Parlamento, come previsto dall'art. 4, comma 2, l. 13/2008?; inoltre, il termine perentorio di due mesi di cui all'art. 67, comma 3 EAC<sup>54</sup> – entro il quale deve essere necessariamente eletto il nuovo *President* – decorreva anche nel caso in cui (come avvenuto) la prima sessione di investitura fosse stata convocata ma non effettivamente celebrata?

Sulle predette questioni si è pronunciato l'8 febbraio 2018 l'Ufficio legale del *Parlament*, spendendo argomentazioni lineari ed interessanti.

In proposito, è stato fatto presente come, pur non imponendo la *Ley de la Presidencia de la Generalidad* un obbligo di convocazione e celebrazione della prima votazione entro dieci giorni dalla costituzione del nuovo Parlamento, ciononostante la prassi storico-parlamentare seguita sino a quel momento abbia scrupolosamente rispettato detta scansione temporale.

La celebrazione "materiale" della prima sessione di investitura doveva quindi essere assunta come *dies a quo* per il computo dei due mesi entro i quali procedere ad eleggere il nuovo *President*, pena lo scioglimento automatico dell'Assemblea; viceversa, far decorrere il termine di sessanta giorni a partire dalla mancata indicazione di un candidato entro dieci giorni da parte del Presidente del *Parlament* avrebbe significato introdurre un'ipotesi non prevista di (potenziale) scioglimento parlamentare anticipato, attribuendo altresì al Presidente d'Assemblea poteri di decisione politica a lui estranei<sup>55</sup>.

Tuttavia, l'astrattezza delle formule costituzionali ne impone una lettura in relazione alle circostanze politiche contingenti, le quali non consentono di escludere che determinati elementi di fatto – più o meno prevedibili – possano comportare un'alterazione imprevista della formale linearità del disegno normativo.

Significativa per comprendere la soluzione elaborata dai *letrados* del *Parlament* è stata la vicenda, in parte simile, che ha coinvolto nel 2003, all'indomani delle relative elezioni regionali, l'Assemblea legislativa della *Comunidad de Madrid*.

Analogamente alla citata disciplina giuridica "catalana", l'art. 183, comma 1 del Regolamento del Parlamento di Madrid prevede che entro quindici giorni dalla costituzione dell'Assemblea legislativa il Presidente di quest'ultima proponga all'Aula un aspirante alla Presidenza regionale: qualora entro due mesi dalla prima votazione nessun tentativo di elezione vada a buon fine, il Parlamento verrà sciolto in via automatica<sup>56</sup>.

In concreto, a seguito della tornata elettorale del 25 maggio 2003, un inatteso doppio episodio di *transfuguismo* non consentiva di eleggere (anche a maggioranza semplice) alcun candidato alla Presidenza regionale<sup>57</sup>, causando una eccezionale paralisi delle istituzioni.

---

54 Come dispone la norma: «Si una vez transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato o candidata es elegido, el Parlamento queda disuelto automáticamente y el Presidente o Presidenta de la Generalitat en funciones convoca elecciones de forma inmediata, que deben tener lugar entre cuarenta y sesenta días después de la convocatoria».

55 Questi, infatti, potrebbe altrimenti far decorrere a vuoto il termine di dieci giorni in modo tale da forzare il conto alla rovescia dei due mesi per l'elezione del *President*, così auto-attribuendosi la possibilità di determinare concretamente lo scioglimento della Camera parlamentare.

56 Cfr. art. 18, comma 5 *Estatuto Madrid*.

57 Lo scenario scaturito dalle elezioni determinò infatti la costituzione di un Parlamento tricefalo: il PP ottenne 55 seggi, il PSOE 47 e *Izquierda Unida* (IU) 9. A fronte di una maggioranza assoluta di 56 deputati, pertanto, le forze politiche di sinistra avrebbero potuto investire un Presidente già nella prima votazione: tuttavia, l'inattesa ribellione di due deputati socialisti (Eduardo Tamayo e Maria Teresa Sáez, poi transitati nel Gruppo misto) durante la votazione per l'elezione del Presidente del Parlamento rese evidente che – per una pura casualità matematica – né la coalizione PSOE-IU né i popolari avrebbero avuto i numeri per eleggere alla presidenza della *Comunidad* un proprio esponente.

Il Presidente uscente della *Comunidad* madrileña sollecitava così un parere in proposito al *Consejo de Estado*<sup>58</sup>, il quale elaborava la cosiddetta dottrina dell'*acto equivalente*, in forza della quale la situazione di impossibilità di designare un qualsiasi candidato in grado di ottenere la maggioranza parlamentare necessaria per formare Governo doveva intendersi equiparata ad una prima votazione con esito negativo<sup>59</sup>.

A questo punto il Presidente del Parlamento avrebbe dovuto comunicare formalmente in sede assembleare il verificarsi della predetta situazione e solo da allora avrebbe iniziato a decorrere il termine di due mesi, il che non avrebbe tuttavia impedito la celebrazione, nel frattempo, di altre votazioni nella speranza di eleggere un candidato<sup>60</sup>.

Nel caso catalano, la convocazione dell'Assemblea – con la proposizione di Puigdemont quale candidato – era sì stata formalmente adottata (in data 22/23 gennaio per il 30 gennaio 2018), ciononostante, a seguito della pronuncia del *Tribunal Constitucional* del 27 gennaio 2018, la stessa era stata rinviata *sine die*. Pertanto, il termine di due mesi avrebbe potuto essere fatto decorrere ugualmente e, in caso di risposta affermativa, a partire da quale momento?

Ad avviso dell'Ufficio giuridico del *Parlament*, il periodo bimestrale non avrebbe potuto avere corso dalla data di convocazione della prima investitura, non essendosi questa in concreto mai celebrata: pertanto, riprendendo le argomentazioni del *Consejo de Estado* pocanzi esposte, si veniva a creare una situazione straordinaria di sospensione del decorso di qualsiasi termine che avrebbe potuto essere "interrotta" solo attraverso la constatazione formale – da parte del Presidente del Parlamento – dell'impossibilità di eleggere un candidato.

Devono, tuttavia, essere evidenziate alcune peculiarità del "caso catalano" rispetto a quello "madrileño".

In primo luogo, l'articolazione interna del *Parlament* non impedisce, a differenza di quanto accaduto in quel di Madrid nel 2003, l'elezione di un candidato alla Presidenza della *Generalitat*, poiché gli indipendentisti godono di una effettiva maggioranza assoluta di deputati: l'impossibilità di eleggere Puigdemont (che, peraltro, è relativa, in quanto lo stesso potrebbe teoricamente essere eletto a seguito del rientro in patria e dell'autorizzazione dell'autorità giudiziaria a presentarsi in sede assembleare), infatti, integra una circostanza profondamente diversa dalla impraticabilità oggettiva di votare un qualsiasi candidato per contingenti equilibri politici, ben potendo essere investito Presidente un altro esponente del fronte separatista.

La teoria dell'*acto equivalente* non potrebbe quindi trovare applicazione, poiché determinerebbe l'attribuzione in capo al Presidente del Parlamento di poteri sostanziali del tutto estranei alle sue funzioni: costui, infatti, scegliendo di non individuare nessun candidato alternativo a Puigdemont tra le fila dei partiti della maggioranza, violerebbe palesemente le regole strutturali del regime parlamentare catalano – trattandosi di una

---

58 DCE, 1985/2003.

59 «A juicio del Consejo de Estado y en relación con el inicio del cómputo del plazo de los dos meses previsto en el artículo 18.5 del Estatuto de la Comunidad, la realidad cierta de que no existen términos hábiles para que la votación se produzca, precisamente por la falta de un candidato que esté dispuesto y en condiciones de solicitar y obtener la confianza de la Cámara, es de efecto equivalente a una votación fallida para la investidura de un candidato como Presidente de la Comunidad».

60 «La situación debe ser objeto de comunicación al Pleno de la Asamblea por parte de su Presidente con invocación y ejercicio, en su caso, de las facultades que le confiere el artículo 55 del Reglamento de la Asamblea. La manifestación de voluntad recepticia del Pleno en relación con dicha comunicación ha de producir igual efecto útil que una primera votación de investidura fallida, porque revela lo mismo -de hecho y de Derecho-, esto es la inexistencia a la sazón de un candidato que obtenga la confianza de la Asamblea para ser investido como Presidente de la Comunidad en el marco temporal en el que se produjo o debiera haberse producido la primera votación».



manca scelta del tutto colpevole e non obiettivamente impossibilitata – così determinando lo scorrere dei termini verso uno scioglimento anticipato per mero opportunismo politico (*aut Puigdemont aut nihil*).

Inoltre, se dal descritto parere eventuali conseguenze ulteriori sembrano potersi ricondurre alla decisione che il *Tribunal Constitucional* avrebbe assunto in merito alla ammissione o meno del ricorso governativo (con la possibile sospensione della risoluzione del 23 gennaio 2018), il modello di ragionamento deve essere ribaltato: da un lato, infatti, non pare azzardato ipotizzare che il Giudice delle Leggi sia in paziente attesa delle prossime mosse del *Parlament* sul punto, indi per cui, qualora dovesse essere eletto un *President* in forma del tutto legale, il ricorso del Governo non dovrebbe essere ritenuto ammissibile, essendo cessata la materia del contendere (la candidatura “sospesa” di Puigdemont sarebbe infatti superata dall’intervenuta regolare elezione di un altro candidato)<sup>61</sup>; dall’altro, la conferma delle misure cautelari adottate non dovrebbe comportare modifiche di nessun genere rispetto a quanto già affermato dal *Tribunal Constitucional* il 27 gennaio 2018, poiché i presupposti applicativi rimarrebbero comunque i medesimi.

Infine, interessante è anche l’indicazione secondo cui, qualora il Presidente del Parlamento ometta di dichiarare la situazione di impossibilità di eleggere un candidato, i gruppi parlamentari potrebbero (forse) attivare il meccanismo volto a rendere applicabile la teoria dell’*acto equivalente*: in proposito, lo stesso Ufficio giuridico rinvia ad un proprio futuro parere, qualora una situazione del genere dovesse verificarsi, fermo restando che sarebbe personalmente preferibile una richiesta di parere sul punto al *Consejo de Estado*.

## 5. Gli ultimi (provvisori) approdi

Come nella più celebre *pièce* teatrale del drammaturgo irlandese Samuel Beckett<sup>62</sup>, il cammino verso l’investitura del nuovo *President* della *Generalitat* si sta trasformando in un’attesa a dir poco surreale.

La rinuncia (pur definita provvisoria) di Puigdemont in data 2 marzo 2018 ad essere proposto quale candidato<sup>63</sup> e la successiva candidatura di Jordi Sánchez da parte del fronte indipendentista non hanno infatti determinato il benché minimo mutamento dell’intricato scenario politico-costituzionale catalano, salvo un diverso ordine di motivazioni – in ragione della differente situazione personale dei soggetti coinvolti – addotto dagli organi giurisdizionali al fine di giustificare l’impossibilità del Presidente della ANC di essere investito a capo del Potere esecutivo regionale.

Infatti, con provvedimento del 9 marzo 2018, il Giudice Llarena ha rigettato le istanze di Sánchez volte ad ottenere la revoca della custodia cautelare e, in subordine, la concessione di un permesso di scarcerazione temporaneo al fine di poter essere fisicamente presente presso l’emiciclo parlamentare il giorno della sessione di investitura, convocata per il 12 marzo 2018 e successivamente rinviata a data da destinarsi dal Presidente del *Parlament*.

---

61 Questo, peraltro, è l’orientamento che si desume dalla *providencia* del 6 marzo 2018, con la quale il *Tribunal Constitucional* – a fronte della proposizione di Jordi Sánchez quale nuovo candidato alla Presidenza (cfr. *infra*, § 5) – ha concesso al Governo spagnolo e alla *Generalitat* un termine di dieci giorni «para que, en el plazo común de diez días, aleguen lo que consideren conveniente sobre la posible pérdida de objeto del [presente] procedimiento» relativo alla candidatura di Puigdemont (e sfociato nell’ATC 5/2018), dando così ad intendere in modo abbastanza esplicito che quel giudizio ha oramai perso il suo oggetto giuridico, salvo che non si intenda fare marcia indietro e riproporre la figura dell’ex *President*.

62 S. BECKETT, *En attendant Godot*, Paris, 2007.

63 Cfr. M. NOGUER, *Puigdemont se aparta pero mantiene el pulso con Rajoy*, in *El País*, 2 marzo 2018.

Prendendo in considerazione questo secondo profilo – senza dubbio il più interessante in un’ottica costituzionalistica, visto l’intreccio decisivo con i diritti fondamentali di partecipazione politica e di accesso alle cariche pubbliche ex art. 23 CE – il Giudice istruttore ha operato un attento bilanciamento tra libertà e diritti egualmente riconosciuti e tutelati a livello costituzionale.

Se è vero che, per costante giurisprudenza del Giudice delle Leggi, il diritto di accedere a funzioni pubbliche ed esercitare le stesse (quali sono quelle di un qualsiasi soggetto eletto in un’Assemblea rappresentativa) «no se agota con el acceso, sino que se extiende y amplía hasta abarcar el ejercicio de la función representativa»<sup>64</sup>, è altrettanto vero che non è possibile identificare diritti assolutamente illimitati o comunque prevalenti in via assoluta<sup>65</sup>: anche le libertà fondamentali possono quindi essere ragionevolmente comprese nella loro estensione «en aras de la defensa de los propios derechos fundamentales cuando determinadas acciones, por una parte, limitan o impiden de hecho su ejercicio en cuanto derechos subjetivos para la mayoría de los ciudadanos, y, por otra, ponen en peligro el ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, es decir, el Estado democrático»<sup>66</sup>.

Inoltre, la concessione a Sánchez della possibilità di partecipare al dibattito di investitura non poteva neppure essere legittimata sulla base dello stimolante precedente (dallo stesso richiamato) di Juan Karlos Yoldi<sup>67</sup> del 1987. In quella circostanza, infatti, l’applicazione della misura cautelare era stata disposta a fronte del pericolo di un rischio di fuga, rischio che poteva essere neutralizzato senza bisogno di limitare i diritti di libertà politica dell’indagato, cui venne concesso di abbandonare temporaneamente il carcere (dietro forti misure di sicurezza) e tenere il discorso di investitura presso il Parlamento regionale.

Nel caso di specie, invece, la custodia era stata applicata in ragione di una prevedibile situazione di reiterazione del reato, la quale non era certo venuta meno, come dimostrato dal fatto che Sánchez aveva deciso di presentarsi alle elezioni con un partito che continuava a rivendicare e perseguire ostinatamente l’obiettivo della secessione unilaterale.

---

64 Cfr. SSTC 32/1985, 220/1991 (FJ 5), 71/1994 (FJ 6), 109/2016 (FJ 3 a), 11/2017 (FJ 3 a) e 139/2017.

65 Riprendendo quanto affermato dalla Corte costituzionale italiana nella sua prima storica sentenza (1/1956) in ordine alle possibili limitazioni della libertà di manifestazione del pensiero, «una disciplina delle modalità di esercizio di un diritto, in modo che l’attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri, non sarebbe perciò da considerare di per sé violazione o negazione del diritto. E se pure si pensasse che dalla disciplina dell’esercizio può anche derivare indirettamente un certo limite al diritto stesso, bisognerebbe ricordare che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell’ambito dell’ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell’ordinata convivenza civile».

66 STC 71/1994 (citando STC 25/1981). Al fine di corroborare il ricordato orientamento del *Tribunal Constitucional*, il Giudice Larena richiama anche la pronuncia C-650/13, *Thierry Delvigne v Commune de Lesparre-Médoc and Préfet de la Gironde* della Corte di Giustizia dell’Unione europea, la quale ha legittimato la previsione del codice penale francese del 1988 che prevedeva la perdita definitiva dei diritti politici per coloro i quali si fossero macchiati di reati particolarmente gravi, poiché «une limitation, telle que celle en cause au principal, s’avère proportionnée, dès lors qu’elle prend en compte la nature et la gravité de l’infraction pénale commise ainsi que la durée de la peine» (punto 49).

67 In relazione al caso di specie (su quale cfr. M. ORMAZABAL, *Un preso ya fue candidato a Presidente*, in *El País*, 19 novembre 2017), all’indomani delle elezioni regionali nel País Vasco, *Herri Batasuna* (HB) – storico partito di riferimento della cosiddetta *izquierda abertzale*, poi sciolto per i suoi vincoli con il gruppo terrorista dell’ETA – candidò alla *Lehendakaritz*a (Presidenza del Governo basco) Juan Karlos Yoldi, nel frattempo eletto parlamentare ma detenuto con l’accusa di terrorismo e appartenenza a banda armata. In quel caso, il *Tribunal Superior de Justicia* navarro ne autorizzò il trasferimento dal carcere al Parlamento, affinché potesse pronunciare il proprio discorso programmatico ed essere votato come Presidente.

Peraltro, un eventuale suo trasferimento presso il *Parlament* avrebbe potuto configurare (secondo il Giudice istruttore) un indesiderato scenario di scontro e conflitto sociale e avrebbe posto Sánchez nelle condizioni di insistere nella ripetizione dei fatti illeciti per i quali era stata aperta un'indagine penale, fatti che – mai ripudiati ed anzi ostentati – avevano avuto origine proprio in quelle sedi (parlamentare e governativa) cui egli chiedeva di essere ammesso.

In un contesto di questo genere – con un *Parlament* “sequestrato” dal nazionalismo catalano, deciso a continuare a tutti i costi nello scontro contro lo Stato e la legalità costituzionale e statutaria – appare estremamente difficile (per non dire impossibile) azzardare un qualche soluzione che consenta di rompere l'*impasse* nella quale ci si trova.

È stata ipotizzata, sul punto, la possibilità che il *Presidente del Gobierno* – Presidente della *Generalitat pro tempore*, in ragione dell'applicazione dell'art. 155 CE – possa convocare nuove elezioni.

Vengono, però, innanzitutto ad evidenza profondi dubbi di legittimità costituzionale e di impraticabilità di una scelta di questo genere: sul punto, potrebbe forse sostenersi che la mancata convocazione (del tutto voluta) della sessione di investitura del nuovo *President* da parte del Presidente d'Assemblea integri una violazione di quelle «*otras leyes*» (nel caso di specie, lo Statuto catalano) cui fa riferimento l'art. 155 CE: tuttavia, il fatto che – proprio in virtù dell'applicazione della citata norma costituzionale – il vertice del *Govern* sia ad oggi rappresentato dal Primo Ministro spagnolo, colloca lo scenario descritto al di fuori dei confini fattuali dell'art. 155 CE, non essendo possibile un *requerimiento* del Governo a sé stesso per la cessazione dell'inadempimento. L'unica soluzione parrebbe essere quella di procedere ad un aggravamento, in ragione delle circostanze sopravvenute, delle misure già applicate dall'Esecutivo di Madrid il 27 ottobre 2017: in tal modo si “scavalcherebbe” la questione problematica della sollecitazione al Presidente della *Comunidad*, sviluppando le fasi successive di autorizzazione del *Senado* e di applicazione concreta della misura dello scioglimento.

In ogni caso, una nuova tornata elettorale molto difficilmente potrebbe portare alla formazione di un Governo: da un lato, infatti, l'unica speranza in questa direzione parrebbe essere l'ottenimento – imprevedibile, come per ogni elezione – di una maggioranza assoluta da parte del fronte dei contrari all'indipendenza (con l'incognita, non secondaria, della posizione di *Podemos/Catalunya en Comú-Podém*); dall'altro, invece, un'eventuale perdita di questa maggioranza da parte dei nazionalisti determinerebbe uno stallo ancor più grave, poiché la polarizzazione parlamentare tra i partiti è talmente elevata da impedire anche solo patti di “non sfiducia” nei confronti delle forze politiche avverse onde favorire la governabilità dei vincitori.

Nel mezzo, il mantenimento della metà più uno dei seggi in capo ai secessionisti ci riporterebbe nella stessa identica situazione nella quale già ci troviamo oggi, lasciando nuovamente nelle loro mani la bussola per l'elezione di un Presidente e la formazione di un Esecutivo catalano, così proiettando in un futuro più o meno lontano tutte quelle incertezze cui bisognerebbe dare immediata risposta. Tuttavia, i più recenti sviluppi impongono di considerare che questa paralisi a tempo indeterminato delle dinamiche istituzionali è destinata a venir meno in ragione della improvvisa convocazione<sup>68</sup>, da parte

---

68 Questa è stata annunciata dal Presidente del *Parlament* (in modo alquanto inatteso) nella serata del 21 marzo 2018 per il giorno successivo, concretandosi nella proposizione di Jordi Turull – cfr. *supra*, nota 8 – alla Presidenza della *Generalitat*. La tempistica della convocazione non è stata per nulla casuale: essendo notorio che lo stesso Turull, Carme Forcadell (già Presidente del *Parlament*), Raül Romeva, Josep Rull e Dolors Bassa (questi ultimi tre membri del *Govern* deposto) sarebbero dovuti comparire il 23 marzo 2018 davanti al Giudice Larena – chiamato a valutare, all'indomani del loro rinvio a giudizio, se modificare la misura della libertà vigilata applicata nei loro confronti – l'indizione fulminea della citata sessione di investitura aveva come unico obiettivo quello di far sì che Turull venisse eletto *President* prima di un'eventuale incarcerazione, così mantenendo vivo, anche dal punto di vista simbolico, il confronto con lo

del Presidente del *Parlament*, di una sessione di investitura per il 22 marzo 2018. In quella data, infatti, il candidato proposto dal fronte secessionista (Jordi Turull) non è riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta dei voti necessari per essere eletto a causa dell'astensione della CUP, il che ha però determinato la messa in moto del "cronometro" di due mesi entro cui procedere ad un'elezione presidenziale, pena il ritorno forzato alle urne<sup>69</sup>.

Concludendo, in uno scenario quale è quello descritto – con un movimento indipendentista fortemente debilitato dal procedere inesorabile dell'azione della giustizia ed i suoi principali rappresentanti in carcere o sotto processo<sup>70</sup> – forse è giunto sul serio il momento per una soluzione della "questione catalana": in proposito, l'investitura di un *President* libero da imputazioni o misure cautelari e l'inizio di un dialogo con il Governo spagnolo che permetta una normalizzazione della vita istituzionale, sociale ed economica non solo sembrano i migliori traguardi possibili, ma anche gli unici sensatamente realizzabili.

\*\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca

---

Stato e la giustizia spagnola.

69 Cfr. *supra*, nota 52.

70 Infatti, in data 23 marzo 2018 il Giudice Larena ha disposto l'applicazione della custodia cautelare *sin fianza* nei confronti di tutti gli indagati (già formalmente imputati) di cui alla nota precedente. In tal modo, il fronte dei partiti secessionisti si ritrova oggi quasi del tutto "acefalo", in quanto i suoi principali esponenti politici sono in carcere (Jordi Sánchez, Joaquim Forn e Jordi Turull per JxC; Oriol Junqueras e Carme Forcadell per ERC) oppure si sono volontariamente sottratti all'azione della magistratura spagnola (Puigdemont, da un lato e Marta Rovira per i repubblicani, senza dimenticare anche Anna Gabriel della CUP). Sul tema, cfr. M. NOGUER, *El Supremo descabeza el procés*, in *El País*, 24 marzo 2018 e ID., *El independentismo, tocado, afronta el futuro sin proyecto ni líderes*, in *El País*, 25 marzo 2018.