

La Junta Electoral Central tra amministrazione, funzione normativa e control judicial della competizione elettorale spagnola*

di **Daniele Camoni** – Dottorando di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca

ABSTRACT: The present article aims at analysing the role and functions of the *Junta Electoral Central* (JEC) – before and during the electoral competition – in the Spanish political system, dealing with its administrative nature and “judicial” functions. In fact, in recent times this electoral commission has been called on several occasions to pronounce upon topics such as the standing of “absconded” candidates to elections, the regulation of the electoral process and the protection of freedom of political expression, thus assuming an important role in the correctness and legality of electoral campaigns and influencing the exercise of fundamental rights.

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva – 2. Breve inquadramento storico-normativo – 3. Natura amministrativa, funzione normativa e *control judicial* della JEC – 4. Candidatura e candidabilità dei *leader* indipendentisti catalani latitanti – 5. Il giuramento di fedeltà alla Costituzione – 6. Cenni su *par condicio elettorale* ed informazione televisiva – 7. Alcune piccole annotazioni conclusive.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista

1. Premessa introduttiva

In un ordinamento spagnolo sempre più conflittuale sul piano dei rapporti tra istituzioni, forze politiche ed anche all'interno dello stesso tessuto sociale, un nuovo attore ha assunto di recente un protagonismo (forse) inatteso: si tratta della *Junta Electoral Central* (JEC), la quale opera come organo apicale della complessa macchina organizzativa della *Administración electoral*.

Quest'ultima è incaricata – attraverso le sue declinazioni istituzionali – di vegliare sulle operazioni prodromiche e strutturali dei procedimenti di elezione popolare che ciclicamente si svolgono nei diversi livelli territoriali (europeo, nazionale, *autonómico*, provinciale e comunale)¹.

Nel dettaglio, le recenti tornate elettorali hanno visto la JEC intervenire in numerose occasioni e sotto diverse vesti, intrecciate tra regolazione amministrativa, controllo giuridico-giurisdizionale e interpretazione “con effetti normativi” delle disposizioni di legge.

Soprattutto, operando quale “censore” della legittimità (o meno) delle candidature, arbitro del *fairplay* elettorale o controllore delle tempistiche riservate sui mezzi di informazione alle forze politiche, la sua attività si è riverberata anche sull'esercizio di alcuni diritti fondamentali, quali l'accesso alle cariche pubbliche o la libertà di manifestazione del pensiero in relazione alle vicende dell'informazione politica.

È quindi doveroso tracciare un quadro sistematico di alcuni suoi interventi, al fine comprendere natura e funzioni di un organo non certo tra i più noti del panorama ordinamentale ma fondamentale – in ragione dei profili giuridici interessati – per la tenuta dei delicati equilibri tra politica, istituzioni e diritto².

¹ Per un quadro esaustivo sull'argomento, imprescindibili sono l'ampia ricostruzione sistematico-normativa di M. Delgado-Iribarren GARCÍA-CAMPERO (a cura di), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, Madrid, Ed. La Ley, 2015 e, soprattutto, le opere monografiche di P. SANTOLAYA MACHETTI (già componente della JEC tra il 2004 ed il 2015), *Procedimiento y garantías electorales*, Madrid, Editorial Civitas, 2013 e *Manual de procedimiento electoral*, Madrid, Marcial Pons, 1999. Di quest'ultimo A., cfr. anche *El modelo español de administración electoral*, in P. BIGLINO CAMPOS, L.E. DELGADO DEL RINCÓN (a cura di), *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, 21-46.

² Alcune precisazioni di sistema in E. ALVAREZ CONDE, *Los principios del derecho electoral*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991, 9-37.

2. Breve inquadramento storico-normativo

Nel contesto di costruzione costituzionale di un rinnovato Stato di diritto e restaurazione della democrazia – culminato, il 15 giugno 1977, con la celebrazione delle prime elezioni a suffragio universale diretto dal 1936 – l’adozione di una normativa elettorale si impose fin da subito come un’esigenza primaria³.

In tale direzione, il *Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales*, procedette innanzitutto a dotare il neocostituito regime democratico a forma parlamentare di un sistema elettorale che consentisse di dare concreta applicazione ai principî di pluralismo istituzionale e politico già enunciati dalla *Ley para la Reforma política* del 1976⁴.

Dal punto di vista delle proclamazioni di principio, quest’ultima sanciva – in chiara discontinuità rispetto al recente passato della dittatura franchista – la supremazia della legge quale massima espressione della volontà popolare, l’inviolabilità dei diritti fondamentali della persona (come tali vincolanti per tutti i poteri dello Stato) e l’incardinamento del potere legislativo presso le *Cortes Generales*, quali traduzione istituzionale del citato principio di sovranità.

A livello strutturale, invece, era previsto un meccanismo di revisione costituzionale (art. 3) – sfociato, in concreto, nell’adozione della Costituzione del 1978 – ed un disegno dei criteri che avrebbero dovuto orientare la “formula elettorale”: in particolare, la *Disposición transitoria Primera* stabiliva che le circoscrizioni elettorali avrebbero dovuto coincidere con i corrispondenti territori provinciali, al cui interno sarebbero stati eletti sia i senatori (in numero di quattro per ognuna) sia i deputati (in proporzione al numero di abitanti)⁵.

Per quanto attiene, invece, alla configurazione degli organi dedicati all’organizzazione e supervisione delle diverse attività relative ai procedimenti elettorali, il *Real Decreto-ley 20/1977* si

³ Una panoramica sulla gestione amministrativa delle operazioni elettorali – dalla *Constitución de Cádiz* del 1812 all’esperienza democratica – in E. ARNALDO ALCUBILLA, *La Administración Electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, 71-102. Il medesimo filone storicistico è percorso anche da A. RALLO LOMBARTE, *Creación del censo electoral y primeros intentos de judicialización de las garantías electorales en España (1834-1877)*, in *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 9-10, 1995, 225-244 e ID., *Origen y evolución de la Administración electoral española (1890-1931)*, in AA.VV., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, 1997, 1648-1664.

⁴ Per una ricostruzione del passaggio dalla dittatura franchista alla democrazia, tra «legalidad y legitimidad», cfr. M. CONTRERAS CASADO, E. CEBRIÁN ZAZURCA, *La Ley para la Reforma política: memoria y legitimidad en los inicios de la Transición española a la democracia*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 168, 2015, 77-114.

⁵ Criteri poi ripresi negli artt. 68.2 CE e 69 CE.

collocava nel solco della precedente legge elettorale dell'8 agosto 1907 – nota anche come *Ley Maura* (dal nome dell'allora *Presidente del Gobierno*, Antonio Maura)⁶ – incrementandone tuttavia la “struttura” giurisdizionale⁷.

Limitando l'attenzione all'organo di vertice dell'Amministrazione elettorale, infatti, l'art. 11.5 della *Ley Maura* prevedeva che la *Junta Central* fosse presieduta dal Presidente del *Tribunal Supremo* e composta da una pluralità eterogenea di soggetti, estranei al mondo della magistratura: ai sensi del successivo comma decimo, infatti, era stabilito che ne facessero parte il Presidente della *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, il Presidente dell'*Instituto de Reformas Sociales*, il Rettore della *Universidad Central*, il *Decano* del *Colegio de Abogados* di Madrid, il Presidente della *Real Academia de Legislación y Jurisprudencia* ed il direttore dell'*Instituto Geográfico y Estadístico*.

Tale disegno atipico (e con un certo sapore di “elitismo” istituzionale) venne superato con il ritorno della democrazia, al fine di incrementare la matrice *judicial* dell'Amministrazione elettorale ed implementare il controllo giuridico – quando non para-giurisdizionale – sulle fasi del procedimento di elezione delle diverse cariche rappresentative⁸.

Sul punto, si optò per un modello costituito da tre “blocchi” omogenei, integrati rispettivamente da cinque magistrati del *Tribunal Supremo*, cinque professori ordinari in materie giuridiche o accademici – proposti al Governo dalle formazioni o associazioni partecipanti al procedimento di selezione – e cinque tra i massimi rappresentanti di istituzioni vincolate all'esercizio dottrinale e pratico della scienza giuridica⁹.

⁶ Lo ricorda E. ARNALDO ALCUBILLA, *La Administración electoral como Administración de garantía de las elecciones libres*, in E. ARNALDO ALCUBILLA (a cura di), *Urnas, legisladores y togas*, Madrid, Dykinson, 2018, 26.

⁷ Un'ampia ricostruzione storica dell'evoluzione del controllo sulle operazioni elettorali – da una natura politica ad un'altra sempre più giuridica – in G. PASTOR ALBALADEJO, *Calidad de la democracia y Administración Electoral*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, 135-296 e P. MARTÍNEZ RUANO, *Antecedentes históricos de la Administración electoral*, Almería, Editorial Universidad de Almería, 2008. In questo senso, con parole di M.A. PRESNO LINERA, *El origen del derecho electoral español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, 2012, 183, «el caso español fue durante mucho tiempo un ejemplo palmario de lo que no debe ser una administración electoral, no tanto en la teoría legal como en la práctica institucional».

⁸ Cfr. M.V. GARCÍA SORIANO, *Jueces y magistrados en el procedimiento electoral*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, 23, la quale sottolinea che «el control de las elecciones es un tema que enlaza con el propio fundamento del sistema democrático».

⁹ Art. 7, *Real Decreto-ley 20/1977*. Tra questi, il *Consejero permanente de Estado* con maggiore anzianità, il Presidente della *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, il Presidente della *Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, il Presidente del *Consejo General de la Abogacía* ed il Presidente della *Junta de Decanos de Colegios Notariales de España*.

Con l'avvento della *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* del 1985 (LOREG), l'estrazione giurisdizionale dei suoi componenti conquistò il sopravvento sulle restanti categorie: espunta la rappresentanza "istituzionale", la JEC è da allora composta da tredici membri, dei quali otto estratti a sorte dal *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ) tra componenti del *Tribunal Supremo* e cinque designati dai partiti politici dotati di rappresentanza parlamentare (non più semplici partecipanti alla competizione elettorale) tra professori universitari ordinari in materie giuridiche, politiche o sociologiche.

Tale organo, presieduto di diritto da un membro di estrazione togata, si costituisce entro novanta giorni dall'insediamento delle *Cortes Generales* e rimane in carica fino a quando non prenda possesso delle proprie funzioni – con l'avvio della legislatura successiva – la nuova JEC, in una continuità dell'organo che muta soggettivamente con il succedersi delle Legislature.

Peraltro, si configura anche una sinergia "simbolica" tra la JEC ed il potere legislativo: infatti, l'organo elettorale ha la sua sede presso il *Congreso de los Diputados* ed il *Secretario General* (o *Letrado Mayor*) di quest'ultimo è anche Segretario generale della JEC.

La descritta composizione mista – a prevalenza giudiziaria – si ripropone anche per le articolazioni gerarchicamente subordinate dell'Amministrazione elettorale (*Juntas Electorales Provinciales* e *Juntas Electorales de Zona*) pur con alcune sfumature qualitative.

In questo senso, la *Junta Electoral Provincial* (JEP) si compone di tre Magistrati della *Audiencia Provincial* corrispondente e due professori universitari ordinari o associati tra le materie sopra descritte, con la differenza che questi ultimi sono scelti "a cascata" dalla stessa JEC, anche tra giuristi di riconosciuto prestigio.

Infine, la *Junta Electoral de Zona* è composta da tre Magistrati – nominati dalla *Sala de Gobierno*¹⁰ del *Tribunal Superior de Justicia* della *Comunidad Autónoma* interessata – e da due persone laureate in giurisprudenza, scienze politiche o sociologia, scelte dalla JEP¹¹.

¹⁰ Cfr. artt. 152 ss. della *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* (LOPJ).

¹¹ Con *Acuerdo* n. 294/1985 la JEC aveva ammesso che anche i Pubblici Ministeri potessero essere eletti quali membri "laici" delle *Juntas Electorales de Zona* site nel distretto di esercizio delle proprie funzioni; tuttavia, mediante il successivo *Acuerdo* n. 137/2010 è stata ritenuta ammissibile la possibilità di astensione degli stessi (ex art. 17 LOREG) per ragioni di opportunità.

3. Natura amministrativa, funzione normativa e *control judicial* della JEC

Dal punto di vista strutturale, non paiono sussistere dubbi sul fatto che il modello di organizzazione, disciplina e sindacato (almeno in prima fase) della regolarità delle operazioni elettorali vada inquadrato entro i confini concettuali della Pubblica Amministrazione.

Ciononostante, è stato evidenziato come tale incasellamento formale non consenta di cogliere fino in fondo l'autentica natura della più "circoscritta" Amministrazione elettorale, posto che essa si caratterizza innanzitutto per essere organo del tutto terzo ed imparziale rispetto agli interessi in gioco¹².

In questo senso, parte della dottrina ha preferito classificarla entro i confini delle «*otras Administraciones*», le quali esercitano funzioni di matrice amministrativa pur non essendo subordinate all'attività di direzione politica del Governo¹³.

In tale prospettiva, essa si configura come una «peculiar estructura administrativa»¹⁴ che, pur differenziata dalle pubbliche amministrazioni tradizionalmente intese, mantiene il proprio carattere di ente amministrativo¹⁵, non essendo comunque riconducibile in termini assoluti entro alcun potere dello Stato (neppure a quello esecutivo)¹⁶.

Nella dimensione descritta, l'indipendenza dell'*Administración electoral* è quindi totale, giacché si pone quale riflesso di una combinazione di profili "statici" – meccanismi di nomina e cessazione

¹² Art. 8.1 LOREG: «La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad».

¹³ Cfr. A. GUAITA MARTORELL, *Las otras Administraciones*, in AA.VV., *Gobierno y administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 852-874. Per J.M. TRAYTER JIMÉNEZ, *La Administración Electoral: la Junta Electoral Central. Su sujeción al Derecho Administrativo*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105, 2016, 280, «el grado de independencia de la JEC va más allá de las denominadas hasta la fecha Administraciones independientes (Banco de España, Agencia de Protección de Datos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). Es algo más que esa definición».

¹⁴ STC 21/1984, *Antecedentes*, par. 3.

¹⁵ Cfr. E. ARNALDO ALCUBILLA, *La interpretación de la normativa por la Junta Electoral Central (1977-1997)*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 41, 1997, 173.

¹⁶ In questo senso, il mancato inquadramento entro i confini dell'Amministrazione *tout court* risiede nel fatto che «la potestad de dirección de la Administración se integra dentro de la función ejecutiva, a la que, asimismo, alude el artículo 97 de la Constitución y que el Gobierno ha de ejercer de acuerdo con la Constitución y las leyes» (L.A. POMED SÁNCHEZ, *Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes*, in *Revista de Administración Pública*, núm. 132, 1993, 166).

dei suoi componenti – e “dinamici” – esercizio delle proprie funzioni – che in nulla risentono di possibili influenze o controlli da parte del potere esecutivo¹⁷.

Tale modello organico risulta altresì rafforzato, in relazione alla JEC, dal fatto che la componente “togata” è individuata mediante sorteggio (venendo così sottratta a qualunque tentazione di influenzabilità precostituita), mentre quella “politica” – comunque minoritaria – è rimessa ad un accordo *per consensus* tra le diverse formazioni partitiche, avente ad oggetto autorevoli esperti in questioni giuridiche¹⁸.

In un’ottica comparata, a tali profili di indipendenza strutturale e funzionale si contrappone una rappresentazione antitetica in numerosi ordinamenti latinoamericani, laddove i corrispondenti organi incaricati del controllo delle operazioni e dei risultati elettorali spesso trovano fondamento in poteri di designazione attribuiti al Legislativo o all’Esecutivo (a volte senza che sia neppure richiesta una maggioranza qualificata), non sempre esercitati in modo trasparente e disinteressato¹⁹.

Si vedano, ad esempio, la *Dirección Nacional Electoral* argentina (direttamente incardinata presso il Ministero dell’Interno), il *Tribunal Supremo Electoral* boliviano – integrato da sette membri, di cui sei scelti dall’Assemblea legislativa e uno nominato dal Presidente²⁰ – il *Consejo Directivo del Servicio Electoral* cileno (composto da cinque membri nominati dal Presidente della Repubblica, previo accordo del Senato a maggioranza dei due terzi)²¹, o il *Consejo Nacional Electoral* colombiano²² e il *Consejo General del Instituto Nacional Electoral* messicano²³, entrambi di integrale designazione parlamentare.

¹⁷ Si veda M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, *Las garantías del derecho electoral*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 20, 1990, 98.

¹⁸ Così F.J. BASTIDA FREIJEDO, *Ley electoral y garantías judiciales*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 7, 1986, 34. In questo senso, si guardi al paragrafo primo della *Resolución de la Presidencia sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento de Vocales Catedráticos de Derecho de la Junta Electoral Central* (pubblicata in *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, 16 de septiembre de 1985, serie E, n. 139), ove si allude alla necessità di una proposta congiunta dei partiti con rappresentanza presso il *Congreso*, i quali devono sottoscriverla collettivamente.

¹⁹ *Amplius*, J. JARAMILLO, *Los órganos electorales supremos*, in D. NOHLEN, D. ZOVATTO, J. OROZCO, J. THOMPSON (a cura di), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Universidad de Heidelberg, International Idea, Tribunal Electoral Del Poder Judicial De La Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo De Cultura Económica, 2007, 371-435 e C.M. ROSALES, *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*, in *Revista IIDH*, vol. 49, 2009, 265-307.

²⁰ Art. 206.3 Cost.

²¹ Art. 62 della *Ley 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral*, pubblicata il 1 ottobre 1986.

²² Art. 264 Cost.

²³ Art. 41.V, Apartado A Cost.

La natura pienamente amministrativa²⁴ ma, al tempo stesso, *sui generis* della JEC è stata altresì confermata dalla giurisprudenza costituzionale in forza delle SSTC 154/1988 e, soprattutto, 197/1988.

Quest'ultima pronuncia, in particolare, dopo aver fatto presente che le diverse articolazioni territoriali delle Giunte elettorali presentano «notables peculiaridades que las apartan del régimen general de las Administraciones Públicas» (FJ 2), ricorda come le modalità di nomina dei suoi componenti sono tali che non esiste «relación alguna de dependencia con la Administración y que, en su funcionamiento, están protegidos por una serie de garantías tendentes a asegurar su imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de la misión que la Ley les encomienda de asegurar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad» (FJ 6)²⁵.

I riferimenti alla natura di organo di diritto amministrativo emergono anche dalla regolamentazione dell'istituto del *voto particular* in seno alla JEC.

In questo senso, sebbene la LOREG non stabilisca espressamente nulla in proposito, la stessa JEC ha ritenuto che l'opinione dissenziente possa comunque trovare applicazione alla sua attività in via analogica ai sensi dell'art. 120 LOREG, il quale rimanda (per quanto dalla stessa non previsto) alla legge in materia di procedimento amministrativo generale²⁶.

Tuttavia, non può eludersi il fatto che la JEC esercita altresì un'importante funzione di tutela delle posizioni giuridiche soggettive interessate, a metà del guado tra l'organizzazione amministrativa e la tutela giurisdizionale in senso stretto²⁷.

²⁴ *Contra* F. PASCUA MATEO, *La Administración electoral*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2007, per il quale l'Amministrazione elettorale non è configurabile nemmeno come Amministrazione indipendente, giacché tale ultima tipologia istituzionale è sempre inquadrata entro i confini del potere esecutivo e gode di un'indipendenza in qualche modo "temperata" (minore rispetto a quella della JEC).

²⁵ In una prospettiva (di continuità) più recente, la STC 80/2002 (FJ 7) parla di una «Administración ad hoc» e la STC 83/2003 (FJ 5) allude alla «peculiar naturaleza de la Administración electoral».

²⁶ Cfr. la Risoluzione del 15 settembre 2011, pubblicata sul *Boletín Oficial del Estado* (B.O.E.), núm. 224, Sábado 17 de septiembre de 2011 Sec. I., Pág. 98880-98881, in sostituzione della precedente Risoluzione sullo stesso argomento del 24 aprile 1995.

²⁷ Cfr. F.J. BASTIDA FREIJEDO, *Ley electoral y garantías judiciales*, in *Revista de las Cortes Generales*, núm 7, 1986, 31-52. Nelle parole di P. MARTÍN MARTÍN, *Cuestiones electorales y jurisdicción contencioso-administrativa*, in *Revista de Estudios de la Administración Local*, n. 222, 1984, 99 «tal actividad (referida al control o dirección de la Administración electoral) no es enteramente extraña a una ampliación de la función judicial de 'garantía' a los derechos o libertades públicas en un campo que, por un lado, desborda los límites que delimitan estructuralmente los cometidos de los diferentes poderes del Estado y que, por otro, exige decisiones imparciales o neutras fuera del campo propiamente jurisdiccional».

In questo senso, la funzione così descritta trova innanzitutto un'importante copertura costituzionale, derivante da una lettura "in negativo" del principio di esclusività della funzione giudiziaria.

Se, infatti, ai sensi dell'art. 117.3 CE è previsto che l'esercizio di tale ultima competenza spetti unicamente agli appartenenti all'ordine giudiziario, il successivo comma quarto dispone che i Magistrati potranno esercitare compiti anche non giurisdizionali a garanzia di qualsiasi diritto, ove ciò sia espressamente previsto dalla legge.

In questa direzione deve quindi essere letta l'attribuzione delle competenze assegnate ai componenti della Magistratura ove chiamati a ricoprire cariche "temporanee" all'interno delle diverse declinazioni dell'Amministrazione elettorale.

Pertanto, la JEC rimane rigorosamente vincolata al principio di legalità nell'esercizio delle sue funzioni²⁸, dando attuazione alle stesse non come «árbitro que actúa en el proceso electoral según criterios de prudencia o sentido común, sino [como] un órgano administrativo que está obligado a adecuar su conducta a los términos y, por consiguiente, con las limitaciones establecidas por la Ley»²⁹.

In conclusione, si giunge quindi alla configurazione di una «Administración de garantía» che, chiamata a contemperare interessi concreti tra loro contrapposti, pone in essere un'attività amministrativamente connotata, indipendente e "guidata" dalle norme di legge ma, al tempo stesso, soggetta ad un eventuale sindacato giurisdizionale attraverso l'impugnabilità dei suoi atti presso la giurisdizione contenzioso-amministrativa³⁰.

²⁸ Cfr. G. MORBIDELLI, *Ricordando Nicola Bassi nella sua ricerca della legalità in difficile coabitazione con i poteri impliciti*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2/2017: «tradizionalmente si afferma che nei confronti dell'amministrazione il principio di legalità costituisce un doppio limite. Il primo, c.d. limite esterno, significa che l'amministrazione deve osservare la legge, il secondo, c.d. limite interno, significa che l'amministrazione può fare solo ciò che la legge consente e autorizza».

²⁹ J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Una visión institucional del procedimiento electoral*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, 74. Sullo stesso tema, I.M. ABELLÁN MATEANZ, *El proceso electoral desde la doctrina de la Junta Electoral Central*, in *Teoría y realidad constitucional*, núm. 14, 2004, 274 discorre di un organo «cuasijudicial por su composición pero administrativo en cuanto a sus funciones».

³⁰ Cfr. P. MARTÍNEZ RUANO, *Reflexiones acerca de la administración electoral*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 112, 2001, 248-249. In particolare, l'art. 49 LOREG prevede che i candidati esclusi o la cui proclamazione formale sia stata rifiutata possano proporre ricorso entro due giorni al competente giudice amministrativo, il quale si pronuncerà nei due giorni successivi in via definitiva. Tale ultima pronuncia potrà essere impugnata con *amparo electoral* presso il *Tribunal Constitucional*, che deciderà entro tre giorni. Su tali profili giurisdizionali, cfr. P. BIGLINO CAMPOS (a cura di), *Proclamación de candidatos y garantías electorales: propuestas de reforma*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

Tale indipendenza – che ben si potrebbe definire “esterna”, mutuando una categoria costituzionale qualificante l’ordinamento giudiziario – non è tuttavia incompatibile con l’esistenza di una certa dimensione gerarchica interna alla stessa Amministrazione elettorale e l’esercizio delle sue funzioni.

In particolare, ai sensi dell’art. 19 LOREG, occorre evidenziare che la JEC è dotata del potere di inviare *instrucciones* di natura obbligatoria alle *Juntas Electorales Provinciales* (JEP) in qualsiasi questione di diritto elettorale (lett. c)³¹; risolve con carattere vincolante le richieste e quesiti sottopostigli dalle diverse JEP (lett. d) e ha il potere di revocare, d’ufficio o su istanza di parte, le decisioni delle JEP «cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central» (lett. e)³².

In proposito, si consideri altresì che l’esercizio gerarchico di tali prerogative è attribuito “a cascata” anche alle JEP rispetto alle sottostanti *Juntas Electorales de Zona* (art. 19.3 LOREG), in una concatenazione tra “enti superiori” ed “enti sottoposti”.

Orbene, a livello sistematico-normativo, tali competenze meritano di essere sottolineate in quanto frutto della importante estensione di competenze realizzata con *Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo*.

In ordine alla dimensione strutturale della gerarchia, detto principio risulta oggi consolidato a seguito dell’attribuzione a tale organo del potere di conoscere – in sede di ricorso gerarchico proprio (*recurso de alzada*, in lingua spagnola) – dei ricorsi promossi avverso le decisioni delle *Juntas Electorales* subordinate³³.

³¹ Secondo E. ARNALDO ALCUBILLA, *La administración Electoral española*, cit., 90, tale riferimento a «cualquier materia electoral permite a la Junta Electoral Central dirigir la actividad de las Juntas inferiores incluso en aquellas materias en que ostentan competencias propias, con una única excepción: cuando la Ley prevé su inmediata fiscalización en vía jurisdiccional (por ejemplo, en cuanto a la proclamación de las candidaturas)».

³² Per una breve ricostruzione delle competenze della JEC attraverso la sua stessa “dottrina”, cfr. E. ARNALDO ALCUBILLA, M. Delgado-Iribarren GARCÍA-CAMPERO (a cura di), *Código electoral*, 5ª ed., Madrid, Wolters Kluwer, 2007, 108-117.

³³ Evidenzia però P. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La Junta Electoral Central. La libertad de expresión y el derecho a la información en periodo electoral*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, 69 che «si entendemos que la Administración Electoral se compone, además de por las Juntas, por las Mesas, vemos que el aludido principio de jerarquía no se hace tan presente en este caso, ya que las Juntas únicamente podrán revisar los acuerdos adoptados por una Mesa cuando estemos ante alguno de los dos supuestos previstos en el artículo 105.4 LOREG».

Tale tipologia di ricorso amministrativo, inoltre, si pone come condizione di ammissibilità per una eventuale domanda giudiziale, risultando quest'ultima subordinata ad una doppia impugnazione giustiziale, prima presso la *Junta Electoral* corrispondente e poi presso la JEC³⁴.

In seconda battuta, le modifiche apportate all'art. 19 LOREG hanno conferito alla JEC attribuzioni assai incisive (prima assenti) in ordine a funzioni di carattere "normativo", dotate di contenuto precettivo e che costituiscono oggi il nucleo duro della sua attività³⁵: tra queste, si ricordino nuovamente il potere di dettare alle JEP *instrucciones* a carattere vincolante, la natura obbligatoria della risposta ai pareri ad essa sottoposti dalle JEP o la competenza di revoca di decisioni già adottate da queste ultime in caso di contrasti interpretativi³⁶.

Già da tale singola disposizione è quindi possibile ricavare la natura proteiforme della JEC e, soprattutto, la "duttilità" delle sue competenze, quasi a titolo di intersezione tra i tradizionali poteri dello Stato³⁷.

Da un lato, la JEC detiene una sorta di potere di "normazione interna" che vincola giuridicamente tutte le Amministrazioni elettorali sottostanti e che si esplica, in termini concreti, nel dettato di una disciplina *de facto* normativa, integrativa della legislazione formale³⁸.

Sul punto, la dottrina ha anche ricordato la fluidità (quando non ambiguità) concettuale dell'attività istruttoria della JEC – al crocevia tra normazione ed amministrazione – parlando di una

³⁴ Come evidenziato nella *Exposición de motivos* della citata legge, «la reforma modifica también el régimen de las garantías jurídicas electorales, introduciendo una doble instancia en el seno de la Administración Electoral y permitiendo el acceso posterior a los Tribunales de Justicia a través bien del Tribunal Supremo bien de los Tribunales Superiores de Justicia, con lo cual se logrará la deseable unidad de criterio en la materia».

³⁵ Il testo originario dell'art. 19.1 LOREG attribuiva alla JEC le seguenti competenze: «a) Resolver las consultas que le eleven las Juntas Provinciales y, en su caso, las de Comunidad Autónoma y dictar instrucciones en materia de su competencia; b) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan, de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia; c) Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales; d) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta Ley».

³⁶ P. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La Junta Electoral Central*, cit., 68, nota 104 ricorda, in proposito, che tale riforma funzionale trovò le sue origini nel contingente scenario di profonde irregolarità derivate dalle elezioni generali del 29 ottobre 1989; irregolarità che «no habían podido ser previamente subsanadas por las Juntas superiores ya que estas carecían de competencias para ello».

³⁷ Si ritornerà sul variegato ventaglio di competenze della JEC *infra* nel testo, §7.

³⁸ Evidenzia tali profili di normazione "di fatto" J.L. PEÑARANDA RAMOS, *Consideraciones sobre la potestad normativa de la Junta Electoral Central*, in E. PAJARES (a cura di), *Las Funciones de la Junta Electoral Central*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, 45: «si algo acredita la experiencia de la Junta es que la elaboración de sus disposiciones ha servido, al modo de los órganos de justicia retenida del origen del contencioso-administrativo, para decantar principios y reglas que terminan positivándose, en las sucesivas y muy abundantes reformas que de la LOREG se van elaborando. En la mayor parte de los casos, codificación adelantada de criterios que luego incorpora el legislador».

«categoría híbrida que son las instrucciones con valor reglamentario, que son ya verdaderos reglamentos impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa»³⁹.

Inoltre, la vincolatività derivante dall’emissione di pareri agli interrogativi sottoposti dalle diverse JEP crea una sorta di precedente in termini amministrativo-elettorali che, in tale contesto, in nulla si discosta dallo *stare decisis* giurisdizionale di matrice anglosassone e che trova ulteriore conferma nel potere “unificatore” da parte della JEC dei criteri interpretativi (*rectius*, delle regole concrete) applicati dalle JEP nella decisione dei singoli casi pratici⁴⁰.

Infine, la possibilità di revoca (anche *ex officio*) di decisioni degli organi elettorali sottostanti – anche in termini di autotutela – in caso di contrarietà all’interpretazione della JEC denota l’esistenza di meccanismi di controllo “preventivi” (e alternativi)⁴¹ all’intervento giurisdizionale tipici dell’ordinario agire delle Pubbliche Amministrazioni.

4. Candidatura e candidabilità dei *leader* indipendentisti catalani latitanti

Con l’occasione delle elezioni per il Parlamento europeo del 26 maggio 2019, la JEC è stata chiamata a pronunciarsi su una questione sino ad allora inedita e di evidente rilevanza costituzionale: avrebbero potuto presentare la propria candidatura esponenti politici sottrattisi – volontariamente – all’azione della giustizia spagnola e sospesi dall’esercizio di funzioni pubbliche (ma non ancora condannati, neppure in via non definitiva)?

Il riferimento concreto corre al deposto Presidente della *Generalitat* catalana Carles Puigdemont e ad alcuni esponenti del suo Governo (Antoni Comín e Clara Ponsatí).

³⁹ M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, *Conclusiones*, in E. PAJARES (a cura di), *Las Funciones de la Junta Electoral Central*, cit., 208.

⁴⁰ Cfr. art. 19.1.f) LOREG: «Además de las competencias expresamente mencionadas en esta Ley, corresponde a la Junta Electoral Central [...] Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral».

⁴¹ Secondo l’ormai classica definizione di F. BENVENUTI, *Autotutela (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, 537 ss. dell’autotutela come «quella parte dell’attività amministrativa con la quale la stessa pubblica amministrazione provvede a risolvere i conflitti potenziali o attuali, insorgenti con altri soggetti, in relazione ai suoi provvedimenti o alle sue pretese».

In particolare, alla luce dell'apertura di un procedimento penale presso il *Tribunal Supremo* nei confronti dei principali *leader* del movimento indipendentista catalano⁴² – accusati di ribellione, peculato e disobbedienza alle pronunce dell'autorità giudiziaria – costoro riparavano in Belgio, in tal modo rendendosi latitanti⁴³.

In tale contesto, essi decidevano di presentare comunque la propria candidatura per le elezioni al Parlamento di Strasburgo, provocando la reazione del partito *Ciudadanos*, che ne denunciava l'illegittimità presso la stessa JEC, chiedendo l'esclusione di tali candidati dalla competizione elettorale.

Non sfugge che la risoluzione (amministrativa) dell'evidenziato quesito tocca in modo diretto l'esercizio del diritto di accesso alle cariche pubbliche e partecipazione politica, riconosciuto a tutti i cittadini dall'art. 23 CE⁴⁴.

Esso, tuttavia, incontra limiti espressi nell'art. 6 LOREG, il quale identifica alcune (tassative) condizioni di ineleggibilità⁴⁵, strutturate in cause soggettive, cause “giudiziarie” e cause soggettivo-territoriali.

Tra le prime si includono soggetti detentori di cariche istituzionali e pubbliche evidentemente incompatibili con la parzialità richiesta a coloro che si candidano ad una competizione elettorale (membri della Famiglia Reale, magistrati, componenti del CGPJ, alti dirigenti ministeriali, militari).

In ordine alle seconde, è prevista l'ineleggibilità per chi sia stato condannato in via definitiva ad una pena detentiva (per il corrispondente periodo) o abbia subito condanna – anche non definitiva – per i delitti di ribellione, terrorismo, contro la Pubblica Amministrazione o le istituzioni statali, ove sia stata altresì prevista la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici.

Infine, in relazione ad alcune categorie – quali dirigenti ministeriali preposti a livelli infra-statali, Presidenti di enti autonomi aventi competenza su un dato territorio o delegati territoriali della

⁴² A seguito delle violente manifestazioni del 20 settembre 2017 davanti alla *Consejería de Economía* catalana e, soprattutto, della dichiarazione di indipendenza del 10 ottobre 2017.

⁴³ Una recente ricostruzione in M. IACOMETTI, *La “questione catalana”: un passato che sempre ritorna?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, 2018, 909-938.

⁴⁴ Per un suo inquadramento sistematico, cfr. A. PALOMAR OLMEDA, *La configuración constitucional del derecho de acceso a las funciones públicas*, in *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992, 85-132 e A. MARRERO GARCÍA-ROJO, M. BELADIEZ ROJO, *Artículo 23*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.E. CASAS BAAMONDE (cur.), *Comentarios a la Constitución española*, Tomo I, Madrid, Wolters Kluwer, 2018, 674-723.

⁴⁵ «[...] definidas en la C.E. y por remisión, en la Ley Electoral, interpretadas dentro del marco constitucional» (STC 45/1983, FJ 6). A commento, cfr. E. MARTÍN NÚÑEZ, *La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37, 2008, 315-342.

radiotelevisione pubblica (RTVE) – la possibilità di candidarsi è ristretta a quelle circoscrizioni nelle quali esse non esercitino le rispettive funzioni.

In ordine al diritto di elettorato passivo, l'art. 6.1 LOREG prevede poi che siano eleggibili coloro i quali siano dotati della qualità soggettiva di elettori e non incorrano in nessuna delle cause di ineleggibilità pocanzi elencate.

In termini formali, è anche richiesta l'iscrizione nel *Censo Electoral*, ove sono indicati i nominativi di tutte le persone ammesse all'esercizio del diritto di voto⁴⁶: tuttavia, la stessa legge elettorale prevede che, in assenza di tale requisito, chi si candidi ad una competizione elettorale potrà essere eletto «siempre que con la solitud acredite[n] de modo fehaciente que reúne[n] todas las condiciones exigidas para ello»⁴⁷.

Parametrando tale (scarna) normativa alla fattispecie in esame, con *Acuerdo* n. 287/2019, la JEC – competente, in via funzionale, sulla presentazione e proclamazione delle candidature al Parlamento europeo⁴⁸ – dichiarava, a stretta maggioranza (sette voti favorevoli e quattro contrari), contrarie alle condizioni di legge le sopra indicate candidature, basando la propria decisione su una duplice argomentazione.

In primo luogo, essa richiamava la disciplina di cui all'art. 384 bis della *Ley de Enjuiciamiento Criminal* spagnola (LECrIm): tale disposizione prevede la sospensione automatica dall'esercizio di qualsiasi ufficio pubblico, nel caso il titolare dello stesso sia stato rinviato a giudizio e, in parallelo, sia stata disposta l'applicazione della misura di custodia cautelare per i reati di banda armata o ribellione.

Dall'intervenuta applicazione della suddetta disposizione nei confronti di Puidgemont, Comín e Ponsatí (tutti incriminati per ribellione, ai sensi dell'art. 472 CP), la JEC ne faceva discendere – estensivamente – una limitazione generale all'esercizio attivo dei diritti politici; limitazione che si riverberava altresì sul diritto di elettorato passivo e, di conseguenza, impediva la candidatura dei soggetti che avevano subito l'applicazione del citato art. 384 bis LECrIm.

⁴⁶ Cfr. art. 31 LOREG: «El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio».

⁴⁷ Art. 7.2 LOREG.

⁴⁸ Cfr. art. 220.1 LOREG.

In seconda battuta, la JEC contestava l'effettività dell'iscrizione dei suddetti candidati nel *Censo Electoral*, giacché era fatto notorio che – al momento della candidatura – gli stessi risiedevano da oltre due anni al di fuori dei confini nazionali.

Inoltre, affermava che costoro avevano ommesso di registrarsi presso il *Censo de los electores residentes-ausentes* (CERA), in tal modo collocandosi oltre il perimetro formale richiesto per qualsiasi candidatura elettorale.

In punta di diritto, tuttavia, tale ricostruzione non può ritenersi convincente, come peraltro confermato sia dalle argomentazioni spese dai quattro componenti dissenzienti della JEC, sia in sede di controllo giurisdizionale da parte del *Tribunal Supremo* e del *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo* n. 9 di Madrid⁴⁹.

Procedendo in ordine logico, il *voto particular* alla decisione della JEC contestava innanzitutto la legittimazione a ricorrere di un partito politico avverso la formazione dei registri elettorali: tale ricorso giustiziale, infatti, risulta normativamente possibile solo ove si sia stato registrato nelle circoscrizioni interessate «un incremento de residentes significativo y no justificado»⁵⁰ (come tale segnalato alla stessa JEC dall'Ufficio elettorale competente) e non al ricorrere di altre circostanze⁵¹.

Sul piano formale, poi, si evidenzia che l'iscrizione nel Registro elettorale ha natura meramente dichiarativa e non costitutiva, come affermato in modo implicito dall'art. 7.2 LOREG, confermato in modo espresso dal *Tribunal Constitucional*⁵² ed infine ribadito dalla stessa JEC nella *Instrucción* n. 1/2000⁵³.

Per quanto invece attiene ai più significativi profili di merito, è stata compiuta un'interpretazione erroneamente estensiva delle cause di ineleggibilità contemplate dalla legge – nonché contraria alla giurisprudenza costituzionale sul punto – facendo ricadere entro queste anche la (non prevista) condizione soggettiva della «situación de rebeldía penal».

⁴⁹ Cfr. sentencia n. 144/2019, de 6 de mayo de 2019.

⁵⁰ Art. 38.2 LOREG.

⁵¹ *Amplius*, M. CARRASCO DURÁN, *Sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: un programa de mejoras técnicas*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, 183-210.

⁵² Cfr. SSTC 154/1988, FJ 3 («la inscripción censal es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma [...] no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, y éste comprende el de ser inscrito en el censo») e 144/1999 (FJ 7).

⁵³ «La inscripción en el censo no es condición necesaria para ser candidato, por lo que pueden ser proclamados candidatos que no figuren incluidos en las listas del censo electoral».

In particolare, da un lato le condizioni di eleggibilità o ineleggibilità sono previste in modo tassativo sia Costituzione che dalla legge e non è quindi possibile estenderne i confini oltre il *numerus clausus* ivi stabilito⁵⁴; dall'altro, l'esercizio dei diritti fondamentali impone un'applicazione degli stessi il più favorevole possibile al soggetto interessato (al netto delle discutibili ricadute politiche), tanto più in materia elettorale⁵⁵.

I candidati "catalani" esclusi dalle liste elettorali proponevano allora ricorso al *Tribunal Supremo* che, pur dichiarandosi incompetente a favore del *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo* di Madrid, ribadiva la tassatività delle cause di esclusione e la citata giurisprudenza costituzionale, così vincolando (seppur in modo atipico e, forse, inopportuno) il giudice del merito⁵⁶.

Quale conseguenza, il giudice amministrativo accoglieva l'impugnazione con piana applicazione delle argomentazioni esposte, garantendo ai ricorrenti la possibilità di presentarsi alle elezioni europee e di essere eletti.

Tuttavia, gli stessi non hanno mai preso possesso dei loro seggi, poiché l'art. 224.2 LOREG esige che i soggetti eletti al Parlamento europeo prestino giuramento di fedeltà alla Costituzione in forma presenziale «ante la Junta Electoral Central».

Lungi dall'essere risolta la questione, in questo modo si è chiusa la porta "settoriale" delle candidature di soggetti latitanti e si è aperto il portone "parallelo" delle dichiarazioni di fedeltà al testo costituzionale.

5. Il giuramento di fedeltà alla Costituzione

In stretta connessione con quanto appena detto, le infinite vicissitudini della *questión catalana* hanno altresì prodotto materiale di riflessione in ordine ai confini della formula di giuramento della

⁵⁴ Cfr. STC 45/1983 (FJ 3).

⁵⁵ Cfr. SSTC 76/1987 (FJ 2) e 136/1999 (FJ 29): «El principio de interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales es de especial relevancia en el proceso electoral, en donde se ejercen de manera efectiva los derechos de sufragio activo y pasivo que, por estar en la base de la legitimación democrática del ordenamiento político, han de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable».

⁵⁶ Cfr. ATS 5686/2019, de 5 de mayo de 2019. In questo senso, si noti il tono polemico della Sentencia n. 144/2019, cit.: «el Tribunal Supremo, aunque como él dice no tiene competencia para resolver sobre esta cuestión, al mismo tiempo ha determinado que este juzgado resuelva con arreglo a los razonamientos del auto referido [...] En consecuencia, en relación con, quizá la cuestión más polémica del asunto, este órgano judicial no puede entrar a decidir, ya que la ha decidido el Tribunal Supremo».

Costituzione, quale condizione (necessaria?) per l'acquisto effettivo della condizione di parlamentare⁵⁷.

Dell'art. 224.2 LOREG si è appena detto nel senso che, in caso di mancato giuramento dinanzi alla JEC, l'elezione dei candidati "popolarmente" eletti presso l'Assemblea di Strasburgo non potrà intendersi perfezionata, risultando *tamquam non esset* fino al momento della promessa solenne.

Sul punto, occorre innanzitutto rilevare che la Costituzione non prevede in modo esplicito la necessità di un giuramento di fedeltà da parte dei singoli parlamentari⁵⁸: ciononostante, la sua configurazione quale condizione preliminare affinché i singoli eletti possano esplicare le corrispondenti funzioni pubbliche è stata prevista sia dai Regolamenti parlamentari, sia dalla LOREG e, in quanto tale, è stata altresì ritenuta conforme al testo costituzionale dal Giudice delle Leggi⁵⁹.

Appurata la piena legittimità della suddetta previsione, l'ulteriore interrogativo sollevato sul tema attiene al contenuto letterale della formula attraverso cui il giuramento sulla Costituzione deve estrinsecarsi.

In proposito, la prassi originariamente implementata disponeva che, alla corrispondente domanda di rito rivolta dal Presidente d'Assemblea ai singoli parlamentari («¿Jurais o prometéis acatar la Constitución?»), gli stessi dovessero limitarsi a rispondere, in modo telegrafico, «Sí, juro» o «Sí, prometo»⁶⁰.

La questione, all'apparenza di mera natura protocollare, assunse significativi connotati politici e giuridici a partire dalla inaugurazione solenne della IV Legislatura delle *Cortes Generales* (1989-1993), il 21 novembre 1989.

⁵⁷ Sul tema, cfr. M.A. APARICIO PÉREZ, *El acatamiento a la Constitución, requisito de la condición plena del parlamentario*, in *Revista Jurídica de Cataluña*, n. 4, 1985, 1029-1060 e F.J. DÍAZ REVORIO, *El acatamiento a la Constitución y el acceso al ejercicio de cargos públicos representativos*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 28, 1993, 121-130.

⁵⁸ Sul rapporto tra tale istituto e la *libertad ideológica* di cui all'art. 16 CE, cfr. G. ROLLNERT LIERN, *El conflicto entre los deberes parlamentarios y la libertad ideológica ante el Tribunal Constitucional*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 11, 2001, 179-200.

⁵⁹ Cfr. STC 101/1983, FJ 3: «los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los arts. 166 y siguientes de la Norma Fundamental».

⁶⁰ Cfr. *Resolución de la Presidencia, de 30 de noviembre de 1989, sobre la forma en que se ha de prestar el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución previsto en los artículos 4 y 20 del Reglamento de la Cámara*, pubblicata in *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, E-4, de 30 de noviembre de 1989.

In tale contesto, il 4 dicembre 1989 i deputati Aizpurúa, Alcalde e Idígoras (appartenenti al partito separatista basco *Herri Batasuna*) promisero di essere fedeli alla Costituzione «por imperativo legal»: in questo modo, essi davano ad intendere che il giuramento di fedeltà veniva prestato non per la sincera convinzione di sottomettere le proprie azioni politiche alle ineludibili regole della democrazia costituzionale, bensì *obtorto collo*, risultando per loro altrimenti impossibile l'insediamento nelle rispettive cariche.

Il Presidente del *Congreso de los Diputados* Félix Pons, tuttavia, non ritenne ammissibile la descritta modalità di giuramento (in quanto difforme dalla previsione regolamentare) e invitò i suddetti parlamentari a soddisfare tale requisito entro le due successive sedute d'Aula: questi, però, rifiutarono di comparire e Pons fu così costretto ad impedire ai deputati baschi di prendere possesso del loro seggio⁶¹.

I citati "aspiranti" deputati promossero allora *recurso de amparo* per violazione degli artt. 14 e 23 CE, il quale veniva accolto dal *Tribunal Constitucional* con STC 119/1990, oggi imprescindibile per una piena comprensione delle problematiche sottese⁶².

Ai fini che qui interessano, il Giudice costituzionale rifugge un'interpretazione formalistica del giuramento, evidenziando che «para tener por cumplido el requisito no bastaría sólo con emplear la fórmula ritual, sino emplearla, además, sin acompañarla de cláusulas o expresiones que de una u otra forma, varíen, limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello»⁶³.

In altri termini, l'utilizzo di formule più ampie rispetto a quella regolamentata in via di prassi parlamentare deve trovare pieno accoglimento, sempre quando l'aggiunta realizzata non si configuri come una limitazione o, addirittura, una negazione del nucleo duro contenuto nel concetto di fedeltà (piena ed incondizionata) alla Costituzione.

Si tenga inoltre presente che, in termini strutturali, tale obbligo di giuramento è stato anche ritenuto privo di qualsiasi «trascendencia jurídica», affermandosi che la mancata soddisfazione del

⁶¹ Ai sensi dell'art. 20.2 del *Reglamento del Congreso*, «los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiriera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca».

⁶² A commento, cfr. F. SANTAOLALLA, *El juramento y los Reglamentos parlamentarios (Comentario a la STC 119/1990, de 21 de junio)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 30, 1990, 149-159 e A.M. ABELLÁN, *El Estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992, 108 ss.

⁶³ STC 119/1990, FJ 4.

descritto comportamento procedurale non determina la caducazione dalla condizione soggettiva di parlamentare, bensì il solo “congelamento” delle prerogative e funzioni che ad esso sono associate⁶⁴.

Tuttavia, come bene è stato evidenziato⁶⁵, non può non rilevarsi la contraddittorietà di tale profilo, poiché la prestazione di un giuramento contrario a Costituzione comporta – ad oggi – una conseguenza giuridica determinante (peraltro non messa in discussione nella citata pronuncia del *Tribunal Constitucional*), quale è la sospensione dalle tradizionali guarentigie riservate al membro di un'Assemblea rappresentativa⁶⁶.

A conferma di ciò, si rileva che esiste un nesso di funzionalità ineludibile tra lo *status* di parlamentare e l'esercizio “dinamico” delle prerogative ad esso riconosciute che, a rigor di logica, impedisce di distinguere tra le due categorie ed attribuire effetti diversi ad ognuna di esse⁶⁷.

In altre parole, la condizione “statica” di deputato o senatore sarebbe un involucro vuoto se non fosse preordinata all'esercizio di determinate competenze che alla stessa danno senso: competenze che intanto si possono sviluppare in quanto siano riconducibili alla condizione di parlamentare che vi sta a monte.

E allora, delle due alternative l'una: o il giuramento è privo di connotazione giuridica e, comunque, ininfluente ai fini dell'acquisto dello *status* parlamentare, nel quale caso sarebbe incostituzionale riconoscere ad esso efficacia ostativa rispetto all'esercizio delle funzioni dei rappresentanti del corpo elettorale; oppure il suo mancato adempimento nei termini evidenziati dalla STC 119/1990 effettivamente impedisce l'estrinsecazione delle prerogative parlamentari, il che però rivela la presenza di chiare conseguenze giuridico-costituzionali ed un'efficacia “integrativa” rispetto a quella derivante dall'elezione popolare.

⁶⁴ *Ibid*: «[...] su eventual incumplimiento no priva, en consecuencia, de la condición de Diputado o Senador, para la que no hay otro título que la elección popular, sino sólo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas, de los derechos y prerrogativas anexos».

⁶⁵ Cfr. F. SANTAOLALLA, *El juramento y los Reglamentos parlamentarios*, cit., 152.

⁶⁶ Riprendendo G. ESCOBAR ROCA, *La objeción de conciencia en la Constitución Española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, 430, nota 11, «si partimos [...] de que la negativa al acatamiento de la Constitución por parte de los parlamentarios es una manifestación de la libertad ideológica, no podemos evitar la crítica a la ponderación realizada en dicha jurisprudencia, pues no parece razonable entender que una manifestación formal de acatamiento no exigida constitucionalmente pueda suspender o limitar derechos fundamentales, sea el de libertad ideológica, sea el de participación política».

⁶⁷ La contraddizione è ben esposta da F.J. DÍAZ REVORIO, *El acatamiento a la Constitución y el acceso al ejercicio de cargos públicos representativos*, cit., 129, quando afferma che «existe en la argumentación del Tribunal Constitucional una cierta confusión entre el deber de acatamiento y su manifestación formal» laddove la STC 119/1990, FJ 4 allude comunque alla necessità di «prestar formalmente acatamiento a la Constitución».

Allo stesso modo, una possibile situazione di irragionevolezza si configura rispetto alla disciplina del sopra citato art. 224.2 LOREG, laddove la JEC ha sostenuto che «el acto de acatamiento a la Constitución es de naturaleza constitutiva, de tal manera que no se adquiere la condición de miembro del Parlamento Europeo hasta que el mismo no se produce»⁶⁸.

Sul punto, sarebbe infatti doveroso interrogarsi sulla coerenza di una previsione che, concettualmente identica a quella del giuramento “nazionale”, viene tuttavia ricostruita in termini contrapposti (natura dichiarativa vs natura costitutiva della formula), pur essendo vero che, ad oggi, la natura “dichiarativa” del giuramento presso le *Cortes Generales* appare come una mera proclamazione di principio cui non seguono gli effetti corrispondenti.

Infatti, si tenga presente che un’impostazione concettuale volta a distinguere tra condizione personale del parlamentare ed esercizio di prerogative subordinate al giuramento rischia di annullare *in toto* la rilevanza (giuridicamente connotata) dell’*acatamiento a la Constitución*.

In questo senso, una recente decisione della Corte di Giustizia dell’Unione Europea merita di essere quantomeno sintetizzata, in ragione delle importanti ricadute che potrebbe generare⁶⁹.

Con ordinanza del 1° luglio 2019, infatti, il *Tribunal Supremo* – nel corso del ricordato processo penale a carico dei *leader* indipendentisti catalani – formulava un rinvio pregiudiziale al Giudice di Lussemburgo, chiedendo lumi sui confini dell’immunità parlamentare di coloro che, nel frattempo eletti al Parlamento europeo, si trovavano in stato di custodia cautelare⁷⁰.

Il riferimento concreto corre a Oriol Junqueras (*leader* del partito indipendentista *Esquerra Republicana de Catalunya*), il quale era stato eletto parlamentare europeo a seguito delle elezioni del 26 maggio 2019.

Nel dettaglio, il 14 giugno 2019 il *Tribunal Supremo* aveva negato a Junqueras (in stato di custodia cautelare) la possibilità di ottenere un permesso straordinario per prestare il suddetto giuramento, sostenendo che lo stesso avrebbe poi dovuto abbandonare il territorio nazionale per assistere alla sessione costitutiva del Parlamento europeo, così sottraendosi al controllo della giurisdizione e delle autorità pubbliche spagnole.

⁶⁸ *Acuerdo* n. 515/2019.

⁶⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2019, asunto C- 502/19.

⁷⁰ Una prima ricostruzione in A. DI CHIARA, *Verifica dei poteri ed immunità parlamentare degli eurodeputati indipendentisti catalani*, in *DPCE Online*, 4, 2019, 2355-2372.

Sul punto, l'Avvocato Generale M. Szpunar ha sostenuto nelle sue conclusioni⁷¹ che la pronuncia del giuramento non è condizione necessaria per l'acquisto della carica parlamentare (e della corrispondente immunità), la quale si perfeziona a seguito della mera proclamazione dei risultati elettorali derivante dallo scrutinio dei voti espressi⁷².

Con sentenza pronunciata il 19 dicembre 2019, la Corte di Giustizia ha confermato la suddetta ricostruzione dell'Avvocato Generale, dichiarando che lo *status* di parlamentare europeo deve intendersi acquisito a partire dal momento in cui siano stati proclamati dalle autorità competenti i candidati eletti all'interno dei singoli Stati membri, senza che eventuali adempimenti successivi possano impedirne o condizionarne il perfezionamento (nel caso di specie, il giuramento presso la JEC).

Tale pronuncia "europea" non ha tuttavia rappresentato il capitolo conclusivo di un intricato rompicapo che – a metà del guado tra riflessione strettamente tecnico-giuridica e delicate ricadute politiche – ha continuato (e, prevedibilmente, continuerà) a generare provvedimenti giuridici rilevanti.

In questo senso, con *Acuerdo* n. 3/2020 del 3 gennaio 2020, la JEC ha dichiarato l'ineleggibilità sopravvenuta di Junqueras ai sensi dell'art. 6.2.a) LOREG⁷³, essendo nel frattempo intervenuta a suo carico una sentenza definitiva di condanna a pena privativa della libertà personale, con parallela interdizione dai pubblici uffici per il corrispondente periodo⁷⁴.

Nel dettaglio, infatti, l'immunità parlamentare acquisita da Junqueras il 13 giugno 2019 (una volta proclamato candidato eletto)⁷⁵ – alla luce dell'interpretazione della CGUE sulla questione

⁷¹ 12 novembre 2019, causa C-502/19.

⁷² Cfr. par. 65: «la prestación del juramento o de la promesa de acatar la Constitución española no constituye una etapa del proceso de elección al Parlamento Europeo en España, y que este proceso debe considerarse concluido con la proclamación oficial de los resultados. Por lo tanto, la condición de miembro del Parlamento debe considerarse adquirida únicamente por el hecho de dicha proclamación y desde el momento en que esta última tiene lugar».

⁷³ «Son inelegibles [...] Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena».

⁷⁴ Il riferimento è alla storica sentenza STS 459/2019 del *Tribunal Supremo* (pubblicata il 14 ottobre 2019), in ordine al processo penale aperto nei confronti dei principali esponenti del separatismo catalano. Essa ha riconosciuto la concreta sussistenza dei reati di sedizione, peculato e disobbedienza alle pronunce dell'autorità giudiziaria, con applicazione di pene di reclusione oscillanti tra i tredici anni imposti a Junqueras e l'anno ed otto mesi comminato ad altri imputati "secondari" (membri della *Mesa del Parlament*).

⁷⁵ Riconducibile, ai sensi della pronuncia della CGUE in causa C-502/19 (par. 90), unicamente alla cornice temporale coperta dalla misura di custodia cautelare: «la inmunidad prevista en el artículo 9, párrafo segundo, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión se opone, en particular, a que una medida judicial como la *prisión provisional* [corsivo nostro, nda] pueda obstaculizar la libertad de los miembros del Parlamento Europeo de

pregiudiziale sollevata dal *Tribunal Supremo* – è venuta *medio tempore* ad intersecarsi con un decisivo mutamento nella sua situazione processuale ed il passaggio da uno stato di custodia cautelare ad un altro di condanna passata in giudicato⁷⁶.

Ne è così derivata l'applicazione automatica della citata condizione di ineleggibilità di cui all'art. 6.2.a) LOREG, confermata nella sua legittimità anche dalla disciplina contenuta nell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee l'8 ottobre 1976)⁷⁷.

Detta sentenza, peraltro, nel condividere l'interpretazione compiuta dalla JEC, consente di ritenere superato *ex post* anche il *Voto particular* formulato all'*Acuerdo* n. 3/2020 da cinque suoi componenti, per i quali la stessa JEC avrebbe dovuto attendere che fosse il *Tribunal Supremo* a pronunciarsi preventivamente sul punto⁷⁸.

Tale decisione "amministrativa" è stata confermata in sede giurisdizionale dalla *Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo* del *Tribunal Supremo* con le Ordinanze del 9 gennaio e 17 febbraio 2020 che, nel rigettare la richiesta di misure pre-cautelari e cautelari richieste da Junqueras (sospensione della decisione della JEC), hanno nuovamente fatto leva sul mutamento della condizione processuale di quest'ultimo, l'intervento di una condanna penale definitiva e la riferibilità della sentenza della CGUE alla sola situazione di custodia cautelare⁷⁹.

dirigirse al lugar en que debe celebrarse la primera reunión de la nueva legislatura para cumplir allí las formalidades requeridas por el Acta electoral».

⁷⁶ Per una ricostruzione completa della diversità di conseguenze giuridiche nel "caso Junqueras" tra le due situazioni descritte, si veda anche l'Auto della *Sala Segunda* del *Tribunal Supremo* del 9 gennaio 2020, ove espressamente si afferma (FJ 5.1) che «la realidad que ahora se proyecta sobre el recurrente no es la de un preso preventivo, sino la de un preso condenado que, por el solo hecho de serlo, ha incurrido en una causa sobrevenida de inelegibilidad».

⁷⁷ Cfr. art. 13, commi 1 e 3: «Un seggio si rende vacante quando il mandato di un membro del Parlamento europeo scade in caso di dimissioni o di decesso e di decadenza del mandato [...] Quando la legislazione di uno Stato membro stabilisce espressamente la decadenza del mandato di un membro del Parlamento europeo, il suo mandato scade in applicazione delle disposizioni di tale legislazione. Le autorità nazionali competenti ne informano il Parlamento europeo».

⁷⁸ Addirittura, il *Tribunal Supremo* è esplicito nell'attribuire alla decisione della JEC natura di mero accertamento (e non efficacia costitutiva: cfr. FJ 5.7), poiché «la anulación del mandato no es consecuencia de la decisión de la Junta Electoral Central. A ella corresponde declarar, mediante la correspondiente resolución, ese efecto. Pero se trata del efecto de una condena a pena privativa de libertad».

⁷⁹ Cfr. Auto de 9 de enero de 2020, FFJJ 4 («En una ponderación de intereses es obligado dar preferencia con carácter abstracto a una sentencia penal firme, máxime si ha sido dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo») e 6 («La prevalencia obligada a la jurisdicción del orden penal impiden a esta Sala adoptar decisiones que pudieran interferir en la ejecución de una Sentencia penal firme o entorpecer la eficacia de sus pronunciamientos»). Tale argomentazione è poi ripresa nei FFJJ 1 e 3 dell'Auto de 17 de febrero de 2020.

Infine, nel più recente orizzonte della politica europea, con Dichiarazione del 10 gennaio 2020, il Presidente del Parlamento europeo David Sassoli ha accettato (a nome dell'istituzione rappresentata) le decisioni assunte dalle istituzioni spagnole, giacché «secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia risulta che il Parlamento Europeo è tenuto a prendere atto senza indugio delle decisioni definitive delle autorità giudiziarie competenti degli Stati Membri»⁸⁰.

A completamento della tematica in esame, occorre anche aggiungere che, prima dell'intervento della citata sentenza della CGUE, la questione del giuramento si era altresì riproposta – sempre a proposito delle elezioni europee del 26 maggio 2019 – in termini (apparentemente) simili in occasione dell'esigenza di *acatamiento* presso la JEC di alcuni esponenti politici appartenenti a partiti catalani e baschi di dichiarata fede indipendentista, anch'essi nel frattempo eletti al Parlamento europeo.

A tal proposito, l'*Acuerdo* n. 527/2019 della JEC presenta numerosi spunti di interesse, giacché riproduce in termini letterali le formule impiegate dai singoli eletti, tutte ritenute conformi alle linee fondamentali della giurisprudenza costituzionale citata.

In particolare, lo snodo problematico si riferisce al giuramento della neoeletta Diana Riba i Giner – candidata tra le fila del partito separatista *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) – la quale assumeva l'incarico con le seguenti parole: «por una Europa de las libertades e inclusiva, por el derecho a la autodeterminación, por la libertad de los presos políticos y el retorno de los exiliados, por imperativo legal, sí prometo».

Tale formula, tuttavia, presenta evidenti dissonanze (non ritenute tali dalla JEC) con quanto affermato nella STC 119/1990, come testimoniano altresì due opinioni dissenzienti – del togato Fonseca-Herrera Raimundo e del “laico” Betancor Rodríguez – ampiamente argomentate.

In ordine al “diritto” di autodeterminazione – senza specificazioni ulteriori – la sua contrarietà al testo costituzionale potrebbe essere oggetto di discussione, come anche dimostrato dal fatto che uno solo dei due *votos particulares* allude ad esso.

Sul punto, infatti, l'opinione del dissidente Fonseca-Herrera Raimundo parrebbe esporsi ad alcuni rilievi di contraddittorietà: sostenere, infatti, che tale preteso “diritto” non sia riconosciuto dalla Costituzione vigente (affermazione *ex se* evidente) non significa che la stessa categoria

⁸⁰ Si è così registrato un mutamento della posizione dallo stesso assunta con Dichiarazione del 19 dicembre 2019 in sede parlamentare, quando Sassoli aveva esortato le autorità spagnole «a conformarsi al tenore della sentenza» della CGUE ed a riconoscere l'immunità parlamentare di Junqueras.

concettuale dell'autodeterminazione non possa configurarsi quale legittima aspirazione politica – come egli stesso riconosce – laddove si aspiri a perseguirla entro i confini formali della legalità costituzionale.

In questo senso, non sono state ritenute incostituzionali analoghe formule di giuramento effettuate in ossequio ad un personale credo politico repubblicano ovvero dirette al conseguimento della «República vasca»: ragionevolezza avrebbe voluto che, seguendo il medesimo parametro ermeneutico, anche queste ultime fossero state ritenute non conformi a Costituzione nel presente *voto particular* (il che non è accaduto).

Inoltre, il richiamo alla STC 42/2014 non pare del tutto conferente, laddove si tengano in considerazione i riferimenti ivi contenuti ad una lettura della Costituzione e dell'ordinamento complessivo in termini di «democracia no militante»⁸¹.

A tal proposito, il rinvio all'autodeterminazione *tout court* non può essere letto *a priori* come appoggio esplicito ai comportamenti – incostituzionali e penalmente illeciti – posti in essere dalle istituzioni della *Generalitat* nell'ultimo decennio (e probabilmente condivisi da tali parlamentari), bensì come una astratta rivendicazione politica, ammissibile alla luce della giurisprudenza costituzionale vigente⁸².

Ritenere il contrario porterebbe a sviluppare una sorta di “processo alle intenzioni”, tramite cui inferire dal principio di autodeterminazione verbalmente proclamato in senso generico un'interpretazione incostituzionale dell'autodeterminazione stessa, in ragione della lettura (ed applicazione) che di esso hanno sviluppato – alla luce dei più recenti episodi – i partiti secessionisti catalani.

In questo senso, allora, i tentativi di conseguire un'indipendenza a tutti i costi (anche tramite mezzi illegali) non possono essere concettualmente sovrapposti alla formula impiegata al momento dell'*acatamiento* che, invece, non ne fa (furbescamente) menzione in modo esplicito.

In un'ottica diversa, invece, si deve rilevare la chiara incostituzionalità del giuramento di diversi deputati catalani nel corso della sessione costitutiva delle *Cortes Generales* celebrata in data 21

⁸¹ In dottrina, cfr. L. PEGORARO, *Para una clasificación «dúctil» de «democracia militante»*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 96, 2013, 191-223 e P. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La prohibición de formaciones políticas como mecanismo de defensa del Estado y el debilitamiento de dicha protección tras las polémicas decisiones sobre Bildu y Sortu*, in *Revista europea de derechos fundamentales*, n. 26, 2015, 111-137.

⁸² In questo senso, «el acatamiento supone ‘simplemente’ el respeto a las ‘reglas del juego’ constitucional, aunque lo que se pretendiera fuera incluso la transformación de las propias reglas democráticas» (F.J. DÍAZ REVORIO, *El acatamiento a la Constitución y el acceso al ejercicio de cargos públicos representativos*, cit., 130).

maggio 2019, ove non sono mancate esplicite allusioni al «mandato democrático del 1 de Octubre» o all'esistenza di prigionieri politici.

È qui evidente che la dichiarazione di fedeltà parlamentare non corrisponde ad un semplice ideale politico da perseguire nel rispetto della legalità, bensì allude a condotte specifiche – la celebrazione del “referendum” secessionista del 1° ottobre 2017⁸³ e la conseguente dichiarazione di indipendenza del 10 ottobre 2017 – la cui illegittimità costituzionale è stata a più riprese certificata dallo stesso *Tribunal Constitucional*.

Non può quindi non suscitare critiche la decisione (sostanzialmente immotivata ed elusiva della giurisprudenza costituzionale)⁸⁴ dell'allora Presidente del *Congreso de los Diputados* Meritxell Batet di ritenere soddisfatto il requisito di conformità alla Costituzione, laddove si è invece fatto ricorso a formule che ne sono l'esatta negazione e con le quali si è prestata adesione a comportamenti riconosciuti incostituzionali dal massimo interprete della Costituzione stessa.

Nessuna incertezza, invece, può esistere con riferimento alla qualificazione dell'inciso in cui si allude alla «libertad de los presos políticos y el retorno de los exiliados».

In proposito, infatti, il contrasto con l'art. 1 CE e gli indiscutibili principi fondamentali sui quali si regge uno Stato pienamente democratico quale è la Spagna è *in re ipsa*: discorrere di prigionieri politici e di esiliati non solo significa negare la palese realtà dei fatti e la loro irreversibile qualificazione giuridica – accertati nel corso di procedimenti giudiziari pienamente coerenti con le regole del giusto processo – ma altresì porsi in antitesi rispetto all'essenza costituzionale dell'ordinamento spagnolo, profittando in modo fraudolento delle prerogative riconosciute ai parlamentari.

Per tali ragioni, tali giuramenti avrebbero dovuto essere dichiarati nulli, in quanto in contrasto con le esigenze (normative e giurisprudenziali) richieste da un autentico compromesso di fedeltà alla Costituzione.

⁸³ Cfr. STC 114/2017.

⁸⁴ Cfr. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación permanente*, Año 2019, XIII Legislatura, núm. 1, 14: «todas las fórmulas de acatamiento han sido respetuosas con el artículo 4 del Reglamento y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, puesto que no es la primera vez que se utilizan fórmulas distintas o estrictas. Tenemos jurisprudencia del Tribunal Constitucional –concretamente, la sentencia 119/1990– y, por tanto, no se ha mermado la esencia del acatamiento, que es el compromiso de respeto a la Constitución». Decisione, peraltro, reiterata nella sessione costitutiva della XIV Legislatura, il 3 dicembre 2019.

A titolo di ulteriore precisazione, non pare poi doversi operare distinzione alcuna tra la manifestazione palese e deliberata di non voler prestare giuramento⁸⁵ e quella più “raffinata” di un giuramento così condizionato rispetto al suo nucleo fondamentale da apparire depauperato di ogni significato: l’obiettivo finale è, in entrambi i casi, la volontà di non sottomettersi democraticamente ai principi costituzionali.

Piuttosto, sarebbe da domandarsi se, in questa spirale (contraddittoria) di *status*, effetti e conseguenze, non sia necessaria una rivisitazione in senso “restrittivo” della giurisprudenza costituzionale sulla materia o addirittura un intervento normativo sullo stesso istituto del giuramento e della sua futura conservazione⁸⁶.

In questo senso, la citata pronuncia della Corte di Giustizia sembra essere caduta come un fulmine a ciel sereno sulla questione, forse cambiando per sempre il volto del giuramento di fedeltà alla Costituzione fino a determinarne una totale neutralizzazione, anche in un’ottica “nazionale”: e allora, solo i prossimi sviluppi giurisprudenziali potranno eventualmente fornire (ove il *Tribunal Constitucional* decida di affrontare il merito della questione) interessanti risposte⁸⁷.

6. Cenni su *par condicio* elettorale ed informazione televisiva

Infine, la JEC è stata chiamata ad intervenire in numerose occasioni nella gestione dello spazio pubblico (sia fisico che “virtuale”) durante le campagne elettorali sfociate nelle elezioni generali del 28 aprile 2019 e del 10 novembre 2019⁸⁸.

⁸⁵ Cfr. STSJ CAT 654/2019, de 2 de julio de 2019, con la quale il *Tribunal Superior de Justicia* catalano ha annullato l’elezione del sindaco di Reus, poiché ottenuta con i voti di tre consiglieri comunali che avevano espressamente dichiarato di non voler prestare giuramento o promessa di fedeltà alla Costituzione.

⁸⁶ Secondo J.M. CONTRERAS MAZARIO, *Algunas consideraciones sobre la libertad de conciencia en el sistema constitucional español (II)*, in *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 4, 1995, 146-147, tale situazione «ha llevado a plantear la posibilidad de que si la emisión de juramento o promesa proyecta sus efectos en el ámbito religioso o moral y tiene, en el mejor de los casos -según el TC-, una ‘limitada eficacia jurídica’, no resultase mejor optar por la supresión de este tipo de requisitos, y ello además por exigencia del respeto al derecho de libertad de conciencia no de los promitentes, sino de quienes sí se toman en serio los juramentos o promesas y se entienden vinculados por ellos, aunque jurídicamente no den lugar a obligaciones nuevas».

⁸⁷ Si tenga infatti presente che le promesse di giuramento di alcuni deputati nazionalisti/indipendentisti catalani e baschi nelle sessioni costitutive della XIII e XIV legislatura (21 maggio e 3 dicembre 2019) sono state impugnate in *amparo* dinanzi al Giudice delle Leggi da parte dei partiti *Vox*, *Ciudadanos* e PP.

⁸⁸ Per un inquadramento storico della tematica, cfr. A. RALLO LOMBARTE, *Debates electorales y televisión*, in *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, 1998, 64-81 e R. GARCÍA MAHAMUT, A. RALLO LOMBARTE, *Neutralidad y*

Occorre premettere a titolo generale che, in questo campo, il ruolo della JEC si è (forse) rivelato ancor più importante di quanto non lo sia già stato nelle due aree sopra descritte.

In relazione alla disciplina normativa applicabile, infatti, quest'ultima è stata progressivamente estesa, integrata ed interpretata nel corso degli anni in modo decisivo proprio da tale organo amministrativo, il quale è venuto ad assumere una funzione in cui si incrociano potestà normative⁸⁹, competenze para-giurisdizionali e attività di interpretazione quasi "autentica" del dettato legislativo.

Si assuma come parametro di riferimento l'art. 66 LOREG. Nel dettaglio, esso prevedeva – prima della riforma intervenuta con *Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero* – che il rispetto dei principi del pluralismo politico (e sociale) e della neutralità informativa durante il *período electoral* fosse riferibile ai soli mezzi di comunicazione a titolarità pubblica, con esclusione di quelli privati.

Tale disposizione veniva integrata, in prima battuta, tramite *Instrucción* del 4 novembre 1985, in forza della quale la JEC stabiliva che le decisioni assunte dagli organi di amministrazione dei mezzi di informazione pubblici avrebbero potuto essere impugnate dalle forze politiche dinanzi alla JEC stessa, *de facto* auto-attribuendosi il rilevante potere di adottare «las medidas necesarias para el restablecimiento de los principios vulnerados a que se refiere el artículo 66».

In seguito, con *Instrucción* del 13 settembre 1999 (derogatoria della precedente), la disciplina così descritta veniva estesa alle emittenti private, nonché alle radio e televisioni locali⁹⁰.

In termini più rilevanti, a livello strutturale era previsto che la celebrazione dei dibattiti elettorali televisivi – privi di qualsiasi regolazione specifica – fosse comunicata con cinque giorni di anticipo alla *Junta Electoral* competente (con indicazione di data e ora, forze politiche invitate e corrispondenti accettazioni o rifiuti) e che i partiti interessati avrebbero potuto proporre i corrispondenti ricorsi.

pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales: la reforma de la LOREG de 2011, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, 201-240.

⁸⁹ Alcuni spunti in R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *Las potestades normativas de la Junta Electoral Central*, in E. PAJARES (a cura di), *Las Funciones de la Junta Electoral Central*, cit., 17-37, il quale distingue tra potestà regolamentare e potestà normativa in senso stretto.

⁹⁰ Si tenga presente che – seppur in modo generico – già l'art. unico, par. 2 della *Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo*, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada disponeva che «el respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los períodos electorales por las emisoras de televisión privada objeto de concesión quedarán garantizados por las Juntas Electorales en los mismos términos previstos en la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública». Assente era, invece, il riferimento al principio di neutralità informativa, presente nell'art. 66.1 LOREG.

Tali elementi “para-normativi” – già affermati più volte in precedenza dalla stessa JEC⁹¹ – hanno altresì trovato un’importante conferma giurisprudenziale nella Sentenza del 13 febbraio 1996 del *Tribunal Supremo*⁹²: in particolare, essa dota di rilevanza giuridica il principio secondo cui l’informazione giornalistico-televisiva relativa ai partiti politici deve essere distribuita in modo proporzionale alla rappresentanza parlamentare di ognuno di questi⁹³.

Da ultimo – per quanto possa apparire sorprendente – i principi così enunciati prima dalla JEC e poi confermati dal *Tribunal Supremo* sono stati formalmente dotati di dignità normativa solo nel 2011, quando la citata *Ley Orgánica 2/2011*, ha aggiunto un secondo comma all’art. 66 LOREG, prevedendo che «durante el periodo electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho periodo, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente»⁹⁴.

In ordine al rapporto tra campagna elettorale ed attività dei pubblici poteri nel corso delle medesime, l’art. 50.2 LOREG prevede che, dal momento si cui si procede alla convocazione delle elezioni e sino a tale ultimo momento, è vietato qualsiasi atto di propaganda politica da parte delle Amministrazioni pubbliche, volto a dare conto della propria attività istituzionale o ad utilizzare simboli che richiamino una determinata ideologia partitica⁹⁵.

Ancora una volta, la “questione catalana” rappresenta un osservatorio privilegiato. In particolare, con *Acuerdos* nn. 55/2019 e 66/2019 la JEC intimava alla *Generalitat* di rimuovere da tutti gli

⁹¹ Cfr. *Acuerdos* nn. 55/1982 e 245/1993, nonché R. GARCÍA MAHAMUT, A. RALLO LOMBARTE, *Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales*, cit., 209-211.

⁹² Cfr. STS 7984/1996.

⁹³ Da ultimo a conferma, cfr. *Instrucción* n. 1/2015, la quale però estende la copertura informativa anche alla categoria del *grupo político significativo*, ovvero «formaciones políticas concurrentes a las elecciones de que se trate que, pese a no haberse presentado a las anteriores equivalentes o no haber obtenido representación en ellas, con posterioridad, en recientes procesos electorales y en el ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5% de los votos válidos emitidos».

⁹⁴ In questo senso, R. GARCÍA MAHAMUT, A. RALLO LOMBARTE, *Neutralidad y pluralismo de los medios de comunicación en las campañas electorales*, cit., 213 discorrono evocativamente di «publicación de las radios y televisiones privadas», ricordando altresì (*ivi*, 203) che tale riforma opera una mera cristallizzazione formale, poiché «eleva a rango legal el cumplimiento de unos principios que la JEC ya venía imponiendo, como doctrina propia y aplicando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, deduciéndolos vía interpretativa de la redacción anterior del artículo 66 LOREG».

⁹⁵ Un’ampia ricostruzione in P. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La Junta Electoral Central*, cit., soprattutto 184 ss. e L.A. GÁLVEZ MUÑOZ, *Las campañas institucionales. Normas, Doctrina de la Junta Electoral Central y Jurisprudencia*, Aranzadi, Navarra, 2010, 23-71.

edifici pubblici riconducibili all'Amministrazione catalana i *lazos amarillos* – nastri gialli di appoggio ai *leader* indipendentisti incarcerati – e le bandiere separatiste (*esteladas*), in quanto simboli che violavano la neutralità ed imparzialità da esigere agli organi pubblici durante le campagne elettorali.

Tale “dottrina” della JEC trova oggi conferma nella sentenza STS 1841/2016 della *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo*: in particolare, merita di essere qui sottolineata l'assoluta erroneità di un possibile contrasto tra la disciplina normativa evocata ed il principio fondamentale della libertà di espressione⁹⁶.

Sul punto, infatti, da un lato la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* ha più volte ricordato che le istituzioni pubbliche non godono di un diritto alla libertà di espressione, a differenza dei privati cittadini⁹⁷; dall'altro, l'art. 20.4 CE prevede che tale diritto fondamentale «tiene[n] su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen» (nel caso di specie, la LOREG).

In quest'ultimo senso, tra tali diritti deve intendersi ricompreso il diritto ad una partecipazione politica in parità di condizioni di cui all'art. 23.2 CE, declinato nell'ottica dell'esigenza che i pubblici poteri mantengano una stretta neutralità durante le campagne elettorali.

Tali Risoluzioni sono state tuttavia disattese in modo deliberato dal *President* della *Generalitat* Quim Torra, il quale è stato sottoposto a processo penale per tali fatti e condannato dal *Tribunal Superior de Justicia* catalano alla pena di euro 30.000,00 di multa, nonché ad un anno e mezzo di interdizione dai pubblici uffici per aver volontariamente disobbedito alle pronunce della JEC⁹⁸.

Sul fronte nazionale, assume interesse l'intervista rilasciata dal *Presidente del Gobierno* Pedro Sánchez il 25 ottobre 2019 – in piena campagna per le elezioni del 10 novembre 2019 – in uno dei saloni della residenza ufficiale della *Moncloa*.

Con una decisione che (prescindendo da qualsiasi giudizio di valore) non vanta alcun precedente⁹⁹, la JEC decideva l'apertura di un procedimento sanzionatorio nei confronti del vertice

⁹⁶ Insiste in questa direzione la *Resolución* del 15 marzo 2019 del *Síndic de Greuges* catalano (equivalente regionale del *Defensor del Pueblo*, previsto dall'art. 54 CE).

⁹⁷ Cfr. SSTC 244/2007, FJ 3; 14/2003, FJ 8 e 254/1993, FJ 7.

⁹⁸ Cfr. TSJC n. 149/2019, de 19 de diciembre de 2019.

⁹⁹ Cfr. *Acuerdo* n. 646/2019. Invero, in relazione ad un video registrato presso la *Moncloa* dall'allora *Presidente* Mariano Rajoy, la JEC si era pronunciata in senso opposto (*Acuerdo* n. 61/2016), facendo presente che si trattava di una registrazione effettuata dal *Partido Popular* e che non era possibile identificare «signos externos que permitan relacionarlo con ninguna institución o poder público».

del Potere esecutivo per il suddetto comportamento¹⁰⁰, fondando la propria decisione su un triplice ordine di considerazioni.

A livello contenutistico, si afferma che le dichiarazioni rilasciate avevano una chiara connotazione partitica, in quanto pronunciate da Sánchez quale Segretario del PSOE ed aspirante alla Presidenza del Governo.

Sul piano strutturale, l'utilizzo di un immobile ufficiale e di elementi decorativi facilmente riconoscibili in quanto tali determinavano una violazione del principio di parità delle armi tra i diversi contendenti, di fatto asservendo un'istituzione pubblica agli interessi di un solo partito e del suo candidato.

Infine, la suddetta intervista era stata resa accessibile attraverso la pagina web ufficiale del Governo, il che confermava l'utilizzo partigiano di un sito Internet istituzionale al fine di diffondere messaggi elettoralmente connotati¹⁰¹.

Allo stesso modo, una decisione speculare è stata adottata (con la medesima Risoluzione) nei confronti del Ministro dell'Educazione Isabel Celaá, la quale rilasciava – nel corso di una conferenza stampa posteriore al Consiglio dei Ministri – alcune dichiarazioni dirette ad esaltare la politica del Governo in materia di lavoro e politiche attive contro la disoccupazione¹⁰².

Infine, merita recente attenzione l'*Acuerdo* n. 708/2019, a proposito dei (possibili) confini della libertà di informazione in ordine alle esigenze di cronaca relative a manifestazioni elettorali dei partiti politici.

In proposito, la JEC era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della decisione del partito di destra nazionalista *Vox* di escludere dai propri locali – nel corso di convegni e dichiarazioni politiche – giornalisti ritenuti “ostili” a tale partito.

Sul punto, viene innanzitutto riproposta una lettura “diffusa” del diritto alla libertà di informazione, cosicché tale diritto include «no sólo los titulares del órgano o medio difusor de la información o los profesionales del periodismo o quienes, aun sin serlo, comunican una

¹⁰⁰ Conclusi il 23 gennaio 2020, con l'imposizione di una sanzione di 500,00 euro (ai sensi dell'art. 153.1 LOREG).

¹⁰¹ Sulla difficoltà di distinguere tale tipologia di campagne elettorali (vietate) da quelle aventi carattere istituzionale (permesse ex art. 50.1 LOREG), si vedano E. ARNALDO ALCUBILLA, *La interpretación de la normativa por la Junta Electoral Central*, cit., 196-197 e J.R. CÓLERA LEIRADO, *La actividad institucional de los poderes públicos en el periodo electoral*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 8, 1999, 197-203.

¹⁰² In questo caso, con lo stesso *Acuerdo* sanzionatorio nei confronti del *Presidente del Gobierno* (cfr. *supra*, nota 99) è stata imposta una sanzione di 2.200 euro.

información a través de tales medios, sino, primordialmente, la colectividad y cada uno de sus miembros»¹⁰³.

In tal modo, il presente diritto viene declinato nella sua doppia natura di diritto attivo “ad informare” – riconducibile al titolare dello strumento informativo – e diritto passivo “a ricevere informazione” (da parte del *quivis de populo*), confermando il dettato letterale dell’art. 20.1.d) CE¹⁰⁴.

Inoltre, ai sensi del ricordato art. 66.2 LOREG, anche i mezzi di informazione privati sono tenuti ad informare nel rispetto dei principi di pluralismo, uguaglianza, proporzionalità e neutralità: tuttavia, tale diritto non ha potuto essere esercitato nel caso di specie, a causa di un’arbitraria selezione da parte di *Vox* delle testate informative cui doveva o meno riconosciuta la possibilità di avere conoscenza delle proprie comunicazioni, caratterizzate da un indubbio interesse pubblico.

7. Alcune piccole annotazioni conclusive

Il quadro sinteticamente descritto rende conto della assoluta decisività delle decisioni adottate dalla JEC in ordine ad alcuni tra i più importanti settori della vita politica ed istituzionale dell’ordinamento spagnolo.

Provando a compendiare i profili sin qui affrontati, spicca innanzitutto l’unicità della JEC quale organo dotato – a livello strutturale e di competenze – di caratteristiche “ibride” rispetto alle classiche funzioni attribuite ai tradizionali poteri dello Stato¹⁰⁵.

¹⁰³ Cfr. STC 168/1986 (FJ 2) nonché, in dottrina, J.J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, *Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 23, 1988, 139-156.

¹⁰⁴ Oggetto del diritto è la «recepción libre de información veraz por cualquier medio de difusión. La recepción consiste en el acceso a la información [...] El derecho a recibir información, como derecho de libertad, garantiza al individuo que ni el Estado ni un particular, salvo que esté legalmente habilitado para ello, puedan impedir el acceso a la información y la elección del medio por el cual hacerlo» (I. VILLAVERDE, *Los derechos del público: la revisión de los modelos clásicos de «proceso de comunicación pública»*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 68, 2003, 141).

¹⁰⁵ Sul punto, P. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La Junta Electoral Central*, cit., 95 afferma che «la Junta Electoral Central, tal y como ocurre con la Administración electoral en general, no es susceptible de ser enmarcada en ninguno de los tradicionales poderes del Estado pese a la existencia de un régimen de colaboración con éstos, y en especial con el poder ejecutivo y legislativo».

In questo senso, la funzione di *instrucción* opera come una sorta di attività para-normativa che, integrando un dettato legislativo sovente scarno e generico¹⁰⁶, impone la necessità di chiarirne i contenuti, se del caso anche adattandoli al passo dei tempi ed alle circostanze concrete che via via vengono ad esistenza¹⁰⁷.

A seguire, l'attività di amministrazione si pone quale tassello imprescindibile nell'ordinato funzionamento dello Stato-apparato, garantendo indipendenza, imparzialità, neutralità ed efficienza nella preparazione, gestione e conclusione delle operazioni elettorali, come anche dimostrato da una composizione "soggettiva" al di sopra di ogni possibile sospetto di influenzabilità.

Infine, la risoluzione delle controversie incardinate ai sensi della LOREG (a loro volta suscettibili di ricorso/controllo dinanzi agli organi giurisdizionali corrispondenti)¹⁰⁸, nonché la natura gerarchica delle sue decisioni rispetto alle sotto-articolazioni della *Administración electoral* e l'esercizio della già ricordata funzione "nomofilattica" in materia elettorale denotano un afflato se non giurisdizionale¹⁰⁹ quantomeno capace di esplicitarsi in termini giuridicamente rilevanti¹¹⁰.

In quest'ultima direzione, si vedano anche l'esercizio di potestà sanzionatorie (di matrice amministrativa) – in relazione alle fattispecie, non penalmente rilevanti, di violazioni nella pubblicazione di sondaggi elettorali ed in materia di spese di campagna – nonché di carattere disciplinare in capo all'Amministrazione elettorale¹¹¹.

¹⁰⁶ Cfr. l'art. 66.2 LOREG, che prevede (durante le campagne elettorali) una funzione integrativo-orientativa della JEC in ordine all'applicazione concreta dei principi di proporzionalità e neutralità informativa nelle televisioni private.

¹⁰⁷ In un contesto analogo, si veda L.A. SOBRADO GONZÁLEZ, *El rol político del juez electoral*, Editorial IFED-TSE, San José, 2013, 49: «La labor interpretativa en el juez electoral puede convertirlo en legislador, toda vez que su ejercicio le conlleva superar labores estrictamente de administración de procesos electorales o de resolución de conflictos electorales, para incidir en la creación o integración del derecho electoral».

¹⁰⁸ Cfr. art. 112.2 LOREG: «El Tribunal competente para la resolución de los recursos contencioso-electorales que se refieren a elecciones generales o al Parlamento Europeo es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En el supuesto de elecciones autonómicas o locales el Tribunal competente es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma».

¹⁰⁹ Coglie bene il carattere "sfuggente" della JEC P. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Prólogo*, in P. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La Junta Electoral Central*, cit., 14 quando parla di un organo che «a pesar de no formar parte de los denominados órganos constitucionales, sí disfruta de inequívoca significación y relevancia constitucional [...] Un órgano inequívocamente de naturaleza administrativa, pero que despliega de forma simultánea funciones cuasijurisdiccionales».

¹¹⁰ Per una lettura del "dialogo" tra JEC e giudici, si consideri l'ordinanza del *Tribunal Supremo-Sala de lo Contencioso-administrativo* dell'8 novembre 2019, ove – riconosciuto agli agenti di polizia eccezionalmente destinati in Catalogna (a fronte di possibili disturbi in vista delle elezioni generali) il diritto di esercitare il proprio voto "fuori sede" – si afferma che «no nos corresponde sustituir a la Administración electoral en su ejercicio, pero sí arbitrar los siguientes criterios que, en ejecución de esta resolución, habrán de ser seguidos por la Junta Electoral Central».

¹¹¹ Una ricostruzione dettagliata della materia in F. PASCUA MATEO, *Las potestades sancionadora y ¿disciplinaria? de la Administración electoral*, in *Revista de Administración Pública*, n. 202, 2017, 393-435.

Nel merito, emerge soprattutto la possibilità (rivelatasi reale) della JEC di incidere – in senso para-giurisdizionale, nonché con efficacia quasi-normativa ed al di là di una formale attività amministrativa – sull’esercizio di libertà fondamentali, come dimostrano i riferimenti specifici al diritto di accedere alle cariche pubbliche in condizione di parità (art. 23.2 CE), nonché alla libertà ideologica e di espressione (artt. 16 e 20 CE), soprattutto in un’ottica “politica” ed alla pluralità e neutralità delle fonti informative, a maggior ragione durante le campagne elettorali.

Alla luce delle indicate caratteristiche, appare quindi necessario tenere in maggiore considerazione ed attenzione il ruolo della *Junta Electoral Central* spagnola: la sua centralità nel più importante momento di snodo della vita politico-istituzionale – la costituzione di Assemblee rappresentative e dei corrispondenti organi di governo, legislazione ed amministrazione – infatti, non deve essere sottovalutata, salvo (ri)scoprirne l’esistenza quando essa è chiamata ad intervenire in situazioni di potenziale “conflitto democratico” e meravigliarsi dei suoi (rilevanti) poteri.