

13 SETTEMBRE 2017

Sovranità e territorio
alla prova della crisi catalana

di Gennaro Ferraiuolo
Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II



Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana

di Gennaro Ferraiuolo

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II

Sommario: 1. Un passo indietro. 2. Indipendenza o *déjà vu*? Ancora il referendum. 3. *Filibusterismo* e tutela delle minoranze. 4. Lo scontro in atto.

1. Un passo indietro.

“Per fer una truita primer s’han de trencar els ous”. *Per fare una frittata prima bisogna rompere le uova*: per questa frase, formulata in termini metaforici, il *regidor* (consigliere comunale) del municipio di Vic, Joan Coma Roura (lista *Capgirem Vic-CUP*), è stato indagato per incitamento alla sedizione e alla ribellione (artt. 472 ss. e 544 ss. del codice penale spagnolo) e trattenuto in stato di detenzione per una notte dopo essersi rifiutato di recarsi a dichiarare davanti al magistrato¹.

Le uova potrebbero essere state rotte nella giornata del 6 settembre, allorquando il *Parlament de Catalunya*, al termine di una seduta particolarmente tesa, ha approvato la *lleï n. 19 del 2017 del referèndum d'autodeterminació*². Sono seguiti, in rapida successione, i decreti n. 139/2017 (*de convocatòria del Referèndum d'Autodeterminació de Catalunya*) e n. 140/2017 (*de normes complementàries per a la realització del Referèndum d'Autodeterminació de Catalunya*), anch'essi emanati il 6 settembre,³ e la *lleï n. 20 de transitorietat jurídica i fundacional de la República* (approvata il giorno successivo)⁴.

Si tratta degli atti che, nella prospettiva del Governo della *Generalitat* presieduto da Carles Puigdemont, dovrebbero dar seguito al mandato ricevuto dagli elettori catalani nelle elezioni autonome del 27 settembre 2015 (le cd. plebiscitarie) e condurre al referendum del 1 ottobre (1-O), da tempo annunciato

¹ *Detingut Joan Coma, regidor de la CUP a Vic, El País* (edizione *Catalunya*), 27 dicembre 2016 [https://cat.elpais.com/cat/2016/12/27/catalunya/1482835576_531651.html]; *El concejal de la CUP, en libertad provisional con retirada del pasaporte, El País*, 28 dicembre 2016; *El fiscal, a Coma: "Què vol dir trencar ous?", El Nacional*, 28 dicembre 2016 [http://www.elnacional.cat/ca/politica/joan-coma-trencar-ous_128655_102.html].

² In *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), n. 7449A del 6 settembre 2017.

³ In DOGC, n. 7450 del 7 settembre 2017.

⁴ In DOGC, n. 7451A dell'8 settembre 2017.



ma che fino alla data del 6 settembre era privo di qualsiasi ancoraggio formale: «Voleu que Catalunya sigui un estat independent en forma de república?».

Per comprendere la delicata fase che attraversa oggi il cd. *procés sobiranista*, la portata dei provvedimenti approvati nei giorni scorsi e le loro rocambolesche vicende procedimentali occorre forse partire proprio dal risultato elettorale del 2015⁵.

Le *plebiscitarie* avrebbero infatti già dovuto costituire *il* referendum o, meglio, il surrogato di un referendum non celebrabile nel quadro della legalità spagnola, per l'opposizione del Governo di Madrid: le forze secessioniste, raccolte in due liste (*Junts pel Sí* – JPS - e *Candidatura d'Unitat Popular* - CUP), chiedevano, in termini espliciti, una legittimazione elettorale del progetto secessionista.

L'inadeguatezza dello strumento e, ancor di più, l'esito di quel voto consentivano di ritenere raggiunto l'obiettivo solo in parte. Gli indipendentisti conquistavano infatti una maggioranza assoluta in seggi (72 su 135) ma relativa – per quanto ampia - in voti (47,74%); si riscontrava, inoltre, un'area politica del 9% circa, corrispondete alla lista *Catalunya Sí que es Pot*, che aveva mantenuto una certa ambiguità sulla questione: sebbene tale forza non assumesse, di fronte al voto del 2015, un posizionamento dichiaratamente indipendentista, in tal senso si pronunciavano pubblicamente alcuni suoi esponenti; manteneva – con *Podemos*, di cui rappresenta una sorta di costola catalana – una dichiarata apertura al referendum di autodeterminazione; presentava al suo interno la formazione *Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa* (ICV-EUiA) che, nella precedente legislatura, aveva appoggiato il Governo di Artur Mas nella consultazione del 9 novembre 2014, sfidando i divieti posti dal *Tribunal constitucional* (TC). In un simile contesto appariva dunque temeraria l'idea – pure annunciata dai *leaders* di JPS una volta conosciuti i risultati elettorali - di procedere sulla via (già di per sé accidentata) di una dichiarazione unilaterale di indipendenza, non avendo la consultazione elettorale del 2015 evidenziato la sussistenza (per riprendere la nota formula del Tribunale supremo del Canada) di una *clear majority (on a clear question)*⁶ favorevole alla indipendenza della Catalogna.

2. Indipendenza o *déjà vu*? Ancora il referendum.

Era dunque prevedibile che permanesse al centro del dibattito – e delle tensioni con Madrid – la rivendicazione referendaria, come conferma oggi la prospettiva, ricca di elementi di incertezza, del voto del 1° ottobre. Aggregando i risultati del 2015 non *secondo indipendenza* ma *secondo referendum* (e rimarcando, dunque, una distinzione tra *indipendentisti* e *sovranisti*), la percentuale di cittadini catalani che reclamano la

⁵ Per una più completa analisi di quella vicenda elettorale sia consentito il rinvio a G. FERRAIUOLO, *27 settembre 2015: le "elezioni plebiscitarie" di Catalogna*, in questa rivista, n. 18, 2015.

⁶ *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 S.C.R. 217, § 93.



consultazione si attesta (almeno) intorno al 60%, di fronte peraltro ad una delle più elevate percentuali di partecipazione al voto registrate dall'avvento della democrazia (77,44%). Volendo raffrontare la vicenda catalana ai più significativi precedenti rinvenibili nell'esperienza di altri ordinamenti, si è di fronte (sempre ragionando in termini di voti) a un risultato migliore di quello ottenuto, sulla medesima richiesta, dai partiti indipendentisti del Québec (1976 e 1994) e della Scozia (2011) nelle tornate elettorali che hanno preceduto i referendum secessionisti (che, sia gli uni sia gli altri, sono stati messi in condizione di celebrare).

Si ridimensiona, in questi termini, la valenza *tout court* indipendentista dei passaggi compiuti dalle istituzioni catalane nelle scorse settimane, enfatizzata sia nel dibattito pubblico sia dalla *lleis* 20/2017, che sembra definire, come si evince sin dalla intitolazione, una vera e propria costituzione transitoria fondativa di un nuovo ordinamento repubblicano. In realtà tale legge, nella *Disposició final tercera*, condiziona la propria entrata in vigore (e il successivo dispiegarsi di un vero e proprio processo costituente: Titolo VII della legge) a quanto disposto dall'art. 4.4 della *lleis* 19/2017, ovvero al prevalere nel referendum del 1-O dell'opzione indipendentista; in caso contrario, si dispone la convocazione di nuove elezioni autonome (art. 4.5).

Da tutto ciò potrebbe derivare, in senso contrario, una sensazione di *déjà vu*: il voto di ottobre rappresenterebbe solo uno dei vari tentativi di pronunciamento della cittadinanza catalana (il terzo dopo quelli del 9 novembre 2014 e delle elezioni del 2015) destinato a rimanere privo di conseguenze sostanziali per la reazione dei poteri centrali. La estrema complessità della vicenda e, soprattutto, il suo dipanarsi in uno scenario che vede l'assoluta assenza di dialogo tra gli attori in conflitto, fanno sì tuttavia che eventuali avanzamenti non possano che essere minimi, ma non per questo irrilevanti.

Così, rispetto alle plebiscitarie del 2015, si dovrebbe produrre un voto a struttura binaria sulle opzioni sì-no in luogo di quello del 27 settembre, che rimaneva pur sempre una elezione tra liste concorrenti di candidati (con tutti gli inconvenienti di una sua utilizzazione in chiave referendaria, di cui si è in parte detto); rispetto al voto del 9 novembre (concepito come processo partecipativo di carattere consultivo e gestito – almeno nella fase finale – esclusivamente da volontari), le istituzioni catalane dichiarano di mantenere fermo il loro ruolo anche di fronte ai provvedimenti del TC che dovessero intervenire (e sono, come si dirà, già intervenuti) e disciplinano anticipatamente il seguito di una consultazione di cui si afferma la portata giuridicamente vincolante.

E' in ogni caso chiaro che la strada intrapresa consegna ad una dimensione tutta politico-fattuale il conseguimento degli scopi perseguiti dalle istituzioni catalane, ossia la celebrazione del referendum, prima, la concretizzazione dei suoi effetti (in caso di vittoria del sì), poi. Dimensione politica sulla quale



incideranno, prima di tutto, il livello di partecipazione al voto da un lato e la effettiva capacità di far fronte alla reazione delle istituzioni centrali dall'altro. Su entrambi in piani lo scenario è di enorme incertezza.

3. Filibusterismo e tutela delle minoranze.

La sfida alla legalità spagnola ha ad ogni modo già trovato, come si anticipava, una sua eclatante rappresentazione nella seduta del *Parlament de Catalunya* del 6 settembre.

Qualsiasi osservatore non potrebbe non rimanere perplesso di fronte a quanto accaduto nel corso di quella tesa giornata. Una legge (la n. 19), rivolta a proiettare la Catalogna verso la fase fondativa di un nuovo ordine statale, è approvata dalla maggioranza assoluta della Camera (72 voti su 135 seggi, 11 astensioni) in un'aula per metà vuota dopo l'uscita, in segno di protesta, dei gruppi PP, PSC e C's. Un iter procedurale a tappe forzate con repentine modifiche dell'ordine del giorno (*ex art. 81.3 del Regolamento parlamentare*) e che ha visto i *diputats* – quelli di opposizione in ispecie – privati di alcuni fondamentali diritti, intimamente legati alla loro funzione rappresentativa: il diniego dell'Ufficio di presidenza di trasmettere il testo della proposta in discussione al *Consell de garanties estatutaries*⁷; la sensibile compressione del dibattito parlamentare e della facoltà di presentare emendamenti.

Tutto questo in un clima che aveva visto gli stessi funzionari del *Parlament* sull'attenti: da una parte il messaggio inviato all'Ufficio di presidenza sulle responsabilità penali cui funzionari e politici andavano incontro dando seguito al procedimento di approvazione della legge (in ragione di precedenti pronunciamenti del TC in materia); dall'altra il rifiuto (anche in questo caso per evitare di incorrere in responsabilità penali) di pubblicare la proposta di legge nel *Boletín Oficial del Parlament de Catalunya* (presupposto essenziale per dar seguito al procedimento parlamentare), che aveva spinto i deputati di maggioranza dell'ufficio di presidenza a procedere essi stessi all'adempimento, in maniera del tutto irrituale.

Anche tali vicende, pur nella loro abnormità rispetto ad una concezione dello Stato di diritto che non può non sostanziarsi che nella fissazione di limiti al potere della maggioranza e di garanzie per le minoranze, richiedono di essere deciptate nel peculiare contesto e momento in cui si producono. E' lo scenario del

⁷ L'organo, interpellato (anche in questo caso, invero, irrirtualmente) da alcuni gruppi di opposizione mentre il dibattito parlamentare era in corso, ribadiva (*acord del Ple* del 7 settembre 2017) che «totes les proposicions de llei, sense excepció, en fase de tramitació en el Parlament de Catalunya i abans de ser aprovades definitivament, han de poder ser objecte de sol·licitud de dictamen davant d'aquest Consell, atès el seu caràcter preceptiu si així ho peticionen els subjectes legítims. L'esmentada facultat constitueix un dret dels parlamentaris garantit per l'Estatut i la legislació que el desenvolupa, i no pot ser limitada per cap decisió d'un òrgan parlamentari».

non dialogo, della passività e dell'immobilismo⁸, della negazione del problema e del confronto⁹, che porta i rappresentanti dei partiti (popolari e socialisti) che si alternano al governo della Spagna praticamente dall'avvento della democrazia a vestire gli insoliti panni dei filibustieri parlamentari, di coloro che sono costretti a mettere in atto pratiche ostruzionistiche per far valere le proprie ragioni.

Ma riducendo lo zoom sulla camera catalana e ampliando l'inquadratura ci si accorge che, in realtà, ogni cosa è al suo posto. E' il *Parlament* a costituire l'elemento di *filibusterismo* che agita l'ordinamento spagnolo: nella complessa dialettica tra maggioranze e minoranze che si intrecciano in un assetto dove coesistono sentimenti identitari concorrenti (sebbene in alcuni casi non esclusivi), è la minoranza della nazionalità catalana a vivere una condizione di svantaggio sistemico nella quale subisce le decisioni delle maggioranze statali di turno senza possibilità alcuna di farsi essa maggioranza. La condizione di minoranza strutturale di un nazionalismo periferico può rendere democraticamente non tollerabile l'invocazione della (scontata) forza numerica dei partiti dominanti a livello statale. La democraticità di un sistema, dunque, può giocare anche intorno a tale nodo: l'indiscriminato rifiuto di un'adeguata sistemazione del pluralismo nazionale interno; «if democracy is to be understood not simply as majority rule, then cultural conflicts in democratic states must be resolved in a way that is acceptable or at least defensible to all citizens and groups»¹⁰. In tale quadro, il reiterato diniego di risposte nella dimensione statale può generare frustrazione nella minoranza nazionale e condurla a forzature nell'ambito territoriale in cui riesce a imporsi come maggioranza.

Assumendo tali premesse ciò che colpisce - mantenendo sempre lo zoom allargato - è che all'ampia condivisione (anche nel dibattito costituzionalistico) delle diagnosi da tempo avanzate in ordine all'esigenza di un profondo ripensamento del vigente assetto autonomistico spagnolo (anche, se non principalmente, in vista di una più adeguata sistemazione delle nazionalità storiche)¹¹, non siano

⁸ Cfr. J. CAGIAO Y CONDE – V. MARTIN, *Introducción*, in J. Cagiao y Conde – V. Martin (a cura di), *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán*, Paris, 2015, p. 13; X. ARBÓS MARÍN, *Intervento*, in L. Cappuccio – G. Ferraiuolo (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in questa rivista, n. 22, 2014, p. 66; E. JULIANA, *Pierde el inmovilismo*, *La Vanguardia.com*, 28 settembre 2015.

⁹ Cfr. J. RAMONEDA, *La negació de la realitat*, *Ara.cat*, 28 settembre 2015.

¹⁰ S. MANCINI, *Rethinking the Boundaries of Democratic Secession: Liberalism, Nationalism and the Right of Minorities to Self-Determination*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 3-4, 2008, p. 561. In senso analogo cfr. A.G. GAGNON, *L'Âge des incertitudes: essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Université Laval, 2011, trad. italiana *L'età delle incertezze. Saggio sul federalismo e la diversità nazionale*, Padova, 2013, p. 92; F. REQUEJO, *El fuste de la democracia liberal sigue siendo demasiado recto*, in *Foro Interno*, n. 10, 2010, p. 63. Anche Augusto Barbera segnalava come il principio di maggioranza possa trasformarsi in una tirannia del numero in contesti con una scarsa omogeneità culturale e territoriale (A. BARBERA – G. MIGLIO, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, 1997 [edizione citata Milano 2008], p. 103).

¹¹ Cfr. E. AJA FERNÁNDEZ, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, 2014, p. 369 ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, 2014, p. 115 ss.; F. RUBIO LLORENTE, *Defectos de forma*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 100, 2014, p. 133 ss.; A. BOIX PALOP, *La rigidez del marco constitucional*

corrisposte, sul piano politico, iniziative rivolte ad incidere su tale terreno. Allo stesso modo, dopo la sentenza del TC n. 31/2010 sullo Statuto catalano del 2006 (anch'essa oggetto di serrate critiche da parte di numerosi autori)¹² non è stata in alcun modo fronteggiata la crisi aperta da quella pronuncia (crisi immediatamente percepita, nella sua portata dirompente, dai più attenti studiosi)¹³. Una soluzione politica alla crisi che poteva essere ricercata attraverso diverse strade, tutte giuridicamente percorribili (e forse politicamente doverose): un nuovo patto statutario (dopo il fallimento del tentativo del 2006), una revisione del sistema di finanziamento, una riforma costituzionale del modello territoriale genuinamente ispirata alla logica plurinazionale, un referendum negoziato (e dunque con tutte le garanzie necessarie) sull'indipendenza¹⁴.

Sorprende pertanto solo fino a un certo punto che, di recente, sia stato autorevolmente sostenuto che «un argumento contundente a favor del derecho de Cataluña a la secesión no consensuada puede alegarse sobre la base de que España no ha demostrado buena fe a la hora de responder a las demandas de mayor autonomía intraestatal [...]. En el caso de Cataluña un compromiso adecuado con la democracia y con el imperio de la ley conllevaría la disposición a renegociar la autonomía»¹⁵.

español respecto al reparto territorial del poder y el proceso catalán de “desconexión”, in J. Cagiao y Conde – G. Ferraiuolo (a cura di), El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico, Madrid, 2016, p. 32 ss.; J. CAGIAO Y CONDE, La crisis del modelo de Estado en España y la reforma federal, in Cahiers de civilisation espagnole contemporaine, n. 15, 2015 [http://ccec.revues.org/5964]. In termini più generali, v. pure J. PÉREZ ROYO, La reforma constitucional inviable, Madrid, 2015, p. 124 ss.

¹² Cfr., tra i tanti, E. AJA FERNÁNDEZ, *Estado autonómico*, cit., p. 89 ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña*, cit., p. 144 ss.; M.A. APARICIO PÉREZ, *Alguna consideració sobre la sentència 31/2010 i el rol atribuït al Tribunal constitucional*, in *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010, p. 23 ss.; X. ARBÓS MARÍN, *Una visió general*, in *Revista catalana de dret públic. Especial*, cit., p. 29 ss.; A. GREPPI, *Retoriche dell'unità. “Nazione” e “nazionalità” nella Sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto della Catalogna*, in E. Vitale (a cura di), *Quale federalismo?*, Torino, 2011, p. 143 ss.; M. CARRILLO, *Después de la sentencia, un Estatuto desactivado*, in *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 15, 2010, p. 26 ss.; J. PÉREZ ROYO, *El Tribunal constitucional y la autonomía de Cataluña: crónica de un disparate*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2017, p. 28 ss.

¹³ Cfr., in particolare, A. GREPPI, *Retoriche*, cit., pp. 162-163; J. PÉREZ ROYO, *Problema constituyente*, *El País*, 2 luglio 2010 e, più ampiamente, ID., *La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado autonómico*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 43, 2011, spec. pp. 142-143.

¹⁴ Sulle strade giuridicamente percorribili per la celebrazione di un referendum consultivo sull'indipendenza della Catalogna, si vedano le diverse posizioni raccolte in L. CAPPUCCIO – G. FERRAIUOLO (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, cit.

¹⁵ A. BUCHANAN, *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*, Barcelona, 2013, pp. 19-21 (si tratta della introduzione dell'Autore alla edizione spagnola della sua nota opera del 1991); nello stesso senso v. già M. SEYMOUR, *Els pobles i el dret a l'autodeterminació*, in A.G. Gagnon – F. Requejo (a cura di), *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelona, 2010, p. 62 ss.

4. Lo scontro in atto.

Le vicende di questi giorni, e quelle future, vanno dunque inquadrare in tale contesto.

La blindatura del dibattito del 6 settembre – e le connesse gravi lesioni dei diritti delle opposizioni parlamentari – hanno rappresentato il tentativo di segnare piccoli (e forse, in definitiva, poco significativi) avanzamenti nello scontro con le istituzioni centrali. Più in concreto, l'obiettivo delle forze indipendentiste era quello di adottare il decreto di indizione del referendum del 1-O (n. 139/2017) prima della scontata sospensione, da parte del TC, della sua precaria base di legalità (la *lleis* 19/2017).

La strategia del Governo spagnolo continua infatti ad attestarsi, come anticipato, sul piano della esclusiva giurisdizionalizzazione del conflitto¹⁶. Ne è invalsa la prassi di una quasi automatica (anche per la tempistica) sospensione da parte del TC di qualsiasi iniziativa relazionata al disegno indipendentista, in forza dell'art. 161 co. 2 della Costituzione spagnola.

Se ciò può non destare alcuna sorpresa in relazione ad atti senz'altro dotati di efficacia giuridica esterna¹⁷, qualche perplessità sorge in ordine alla tendenza a sospendere anche quelli che appaiono dotati di una valenza esclusivamente politica o interni alla dimensione parlamentare, tendenza affermatasi a partire dalla sentenza del TC n. 42 del 2014, anche in contraddizione con alcuni precedenti dello stesso TC¹⁸. Si è così assistito alla sospensione (e quasi sempre, alla successiva dichiarazione di illegittimità) di atti di impulso politico¹⁹, di creazione di commissioni parlamentari di studio e di ratifica delle risultanze prodotte dalle stesse²⁰, di modifiche al regolamento del *Parlament* volte a riprodurre disposizioni praticamente

¹⁶ Per una critica a tale approccio alla questione catalana si veda l'intervista a Francesco Palermo (*"Madrid s'equivoca amagant-se sota les lleis"*), pubblicata in *El Punt Avui*, 16 dicembre 2016 [<http://www.elpuntavui.cat/politica/article/17-politica/1032079-madrid-s-equivoca-amagant-se-sota-les-lleis.html>].

¹⁷ Non mancano autori che dubitano della legittimità dell'art. 30 della *Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional*, che estende l'ambito applicativo della disposizione costituzionale praticamente a tutti gli atti, anche legislative, delle Comunità autonome; in merito cfr. R. RIU FORTUNY, *Naturaleza y extensión de la medida prevista en el artículo 161.2 CE y su desarrollo en la LOTC: estado de la cuestión*, in AA. VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, 2005, p. 101 ss.; G. ROSADO IGLESIAS, *La suspensión de la ley autonómica*, in *Revista de Derecho Político*, n. 69, 2007, p. 133 ss.

¹⁸ Per una più ampia disamina sul punto, si rinvia a G. FERRAIUOLO, *Le juge constitutionnel face au conflit politique: le cas du processus souverainiste catalan*, in *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, n. 17, 2016, §§ 26 ss. [<http://ccec.revues.org/6295>]. Critici rispetto alla tendenza segnalata J. VINTRÓ, *La Declaració de sobirania e del dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic*, in *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic* [www.rcdp.cat], 7.2.2013; E. FOSSAS ESPADALER, *Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña*, in *Revista Española de Derecho constitucional*, n. 101, 2014, p. 273 ss.; E. VÍRGALA FORURIA, *Una Declaración de soberanía inimpugnabile*, *Eldiario.es*, 11 maggio 2013.

¹⁹ E' il caso delle risoluzioni 5/X del 23 gennaio 2013 (*Declaració de sobirania i del dret a decidir del Poble de Catalunya*) e n. 1/XI del 9 novembre 2015 (*sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015*).

²⁰ Si vedano le risoluzioni 5/XI del 20 gennaio 2016 (*de creació de comissions parlamentaries*, nella parte in cui si riferisce, in particolare, nella creazione di una *Comissió d'estudi del procés constituent*) e la n. 263/XI del 27 luglio 2016 (*per la qual es ratifiquen l'Informe i les Conclusions de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent*).



coincidenti con quelle del Regolamento del *Congreso de los diputados*²¹. Un modo di procedere che, oltre a non aver arginato le pretese del nazionalismo catalano (come testimoniano le vicende di questi giorni)²², ha anche ulteriormente pregiudicato una già precaria legittimazione dell'organo di garanzia, quantomeno agli occhi di una larga parte della popolazione della Comunità autonoma²³.

Il risultato raggiunto dal Parlamento catalano con la fulminea approvazione della legge 19/2017 non sembra però spostare la sostanza della questione: l'effettività delle dirompenti previsioni dell'atto, che vorrebbe porsi come gerarchicamente prevalente su ogni altra fonte (art. 2) e garantire giuridicamente coloro che collaboreranno alla celebrazione del referendum e alla eventuale concretizzazione del suo risultato (art. 3.2), è anch'essa integralmente rimessa a meri rapporti di forza e al grado di consenso che si coagulerà intorno all'azione delle istituzioni catalane.

Per ora lo scontro prosegue, in tutta la sua durezza.

Da una parte si intensificano le iniziative della magistratura penale (perquisizioni e ispezioni presso tipografie o sedi di organi di informazione alla ricerca delle schede per il referendum²⁴; provvedimenti adottati nei confronti di organi di stampa e funzionari della televisione pubblica catalana²⁵; imputazioni a carico di organi politici²⁶; divieti di iniziative pubbliche a sostegno del referendum²⁷) e le prevedibili sospensioni da parte del TC degli atti approvati da *Parlament* e *Govern*. TC che si avvale degli strumenti

²¹ Si tratta della modifica dell'art. 135 del Regolamento del *Parlament de Catalunya* approvata il 26 luglio 2017 (*providencia* del TC del 31 luglio, n. *asunto* 4062-2017): sul punto cfr. J. VINTRÓ, *El "Parlamento exprés": antecedentes y contexto*, in *Agenda pública*, 5 marzo 2017 [<http://agendapublica.elperiodico.com/el-parlamento-expres-antecedentes-y-contexto/>].

²² Cfr. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 126: «l'idea stessa di surrogare la legittimità costituzionale con decisioni in nome della legalità costituzionale può essere, nelle situazioni di crisi, una pericolosa e controproducente illusione»; sulla «congenita incapacità delle Corti costituzionali di adempiere il loro compito nelle situazioni di profondo mutamento politico, di crisi», cfr. pure A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, p. 13 (in particolare nota n. 13).

²³ Tale involuzione è spesso ricondotta proprio alla tormentata vicenda della sentenza 31/2010 (si vedano in merito i riferimenti bibliografici citati alle note 12 e 13) ed è rilevata, in termini più generali, da E. AJA – J. GARCÍA ROCA – J.A. MONTILLA, *Valoración general del Estado autonómico en 2015*, in AA. VV., *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Barcelona, 2016, p. 3 (versione on-line http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2015/v_general2015.pdf); L. BLANCO VALDÉS, *A propósito della "illegalizzazione" di Batasuna*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002, pp. 762-763; F. RUBIO LLORENTE, *Defectos*, cit., pp. 147-148; J. GARCÍA ROCA, *Desafío secesionista y justicia constitucional*, *El País*, 23 settembre 2015.

²⁴ *La Guardia Civil entra y registra la imprenta de Constantí sospechosa de colaborar con el referéndum*, *El País*, 8 settembre 2017; *La Guardia Civil registra la redacción de un semanario de Valls en busca de material del referéndum*, *El País*, 10 settembre 2017.

²⁵ *El director del semanario 'El Vallenc', investigado por tres delitos tras el registro de la Guardia Civil*, *El Mundo*, 9 settembre 2017; *El TSJC amenaza el director de TV3, Vicent Sanchis*, *Vilaweb.cat*, 12 settembre 2017 [<http://www.vilaweb.cat/noticies/el-tsjc-amenaca-el-director-de-tv3/>]; *TV3 continua emetent la campanya institucional del referèndum malgrat la notificació del TSJC*, *Ara.cat*, 12 settembre 2017.

²⁶ *El TSJC investiga al Govern y la Mesa por la ley del Referéndum*, *La Vanguardia*, 8 settembre 2017.

²⁷ *El juez suspèn l'acte a favor del referèndum autoritzat per Carmena*, *El País* (edizione *Catalunya*), 12 settembre 2017 [https://cat.elpais.com/cat/2017/09/12/espana/1505226735_765121.html].



contemplati dalla controversa *Ley Orgánica* n. 15/2015 (*de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho*), introdotti proprio al fine di contrastare le iniziative della *Generalitat* sulla strada del referendum di autodeterminazione, che trascinano l'organo sul delicato terreno della esecuzione delle proprie decisioni: una legge di riforma dei poteri del TC che - riprendendo le formule delle opinioni dissenzienti dei giudici che non hanno aderito alla decisione della maggioranza che ha fatto salva la legittimità dell'atto (sentenza TC n. 185/2016) – avalla «*la irrupción del Tribunal en un ámbito reservado por la Constitución a otros órganos constitucionales*», avvalorando la «*idea de la jurisdiccionalización de la reacción estatal por medio del Tribunal Constitucional*»²⁸. Le *providencias* con cui interviene il Giudice delle leggi in questi giorni prescrivono così la loro notifica ad un gran numero di persone: in particolare, la n. 4333-2017 del 6 settembre si indirizza ad una lunga serie di cariche politiche e funzionari pubblici – nominativamente individuati – e ai sindaci dei 948 comuni catalani²⁹.

Tali azioni non hanno sinora frenato il cammino di cittadini e istituzioni verso la consultazione del 1-O. A poche ore dalla approvazione degli atti preordinati allo svolgimento del referendum ben 682 sindaci avevano già manifestato, formalmente, la disponibilità a concedere i locali comunali per le operazioni di voto (anche se tra questi non figurano alcuni dei municipi più popolosi ed è allo stato ancora incerta la posizione del *ayuntamiento* di Barcellona)³⁰; la manifestazione dell'11 settembre (festa nazionale della Catalogna) ha registrato una imponente partecipazione (le stime della *Guardia urbana* parlano di un milione di persone), messa in risalto anche dai media internazionali.

E' ad ogni modo presto per dire fino a che punto le istituzioni catalane avranno la forza di resistere alla reazione che lo Stato spagnolo sta mettendo in campo per impedire il referendum: reazione che potrebbe spingersi sino al ricorso estremo allo strumento della coazione statale previsto dall'art. 155 della Costituzione³¹ o alla sospensione da parte del TC di autorità e funzionari pubblici (potere introdotto dalla citata legge organica 15/2015).

Ciò che ci si può continuare a chiedere è se la gestione del conflitto condotta da Madrid non rappresenti una parte importante della crisi in atto, per l'ostinazione a concepire il diritto esclusivamente come *muro*

²⁸ Le citazioni sono riprese, rispettivamente dal *voto particular* del giudice Fernando Valdés Dal-Ré e da quello del giudice Juan Antonio Xiol Ríos. Per alcune critiche espresse alla legge organica nella immediatezza della sua approvazione, cfr. E. FOSSAS ESPADALER, *¿Un nuevo Tribunal de Garantías? El País*, 25 settembre 2015; X. ARBÓS MARÍN, *Un favor innecesario, La Vanguardia*, 3 settembre 2015; G. CÁMARA VILLAR – J.A. MONTILLA, *Insólita reforma, El País*, 9 settembre 2015; J. GARCÍA ROCA, *Desafío*, cit.

²⁹ Si vedano, da ultimo, le *providencias* del 7 settembre 2017 (nn. de asuntos 4332, 4333, 4334, 4335).

³⁰ *¿Qué ayuntamientos han dicho ya sí o no al referéndum de Cataluña?*, *El País*, 9 settembre 2017; *Els ajuntaments a favor de l'1-O i els que ja han dit que no cediran locals, Ara.cat*, 10 settembre 2017.

³¹ In tema cfr. E. VÍRGALA FORURIA, *La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 73, 2005, p. 55 ss.

di contenimento (l'idea di Costituzione-*straitjacket* superata della Corte suprema canadese nel parere sulla secessione del Québec) e non anche, in determinate circostanze, come strumento per incanalare i «fenomeni sociali nei percorsi legali esistenti, interpretandoli, fin dove possibile, in maniera conforme alle esigenze che discendono dai principi democratici»³².

E' in questa prospettiva che «*la no negociación con el Gobierno y el Parlamento de la Generalitat en torno a la celebración de un referéndum no es una opción para quienes pretendan mantener la unidad política del Estado*»³³. Il diverso approccio del *making the process legal*³⁴, seguito dalle autorità britanniche di fronte alle rivendicazioni scozzesi, è stata a ragione considerata «una lezione di democrazia particolarmente significativa»³⁵; non, dunque, un segnale di debolezza delle istituzioni centrali ma una prova democratica di «*flexibility to adjust to such a challenge and the capacity also to recognise the multinational character of the State which underpins the political aspirations of its different peoples*»³⁶.

Una strada questa che potrebbe contribuire, in ipotesi, a fronteggiare efficacemente l'attuale crisi territoriale spagnola³⁷: valorizzando il referendum come metodo per garantire il riconoscimento delle minoranze nazionali³⁸, opportunità di ripensamento della forma di Stato in termini plurinazionali³⁹,

³² C. VIVER I PI-SUNYER, *Intervento*, in L. Cappuccio - G-Ferraiuolo (a cura di), *Il futuro*, cit., p. 100; in senso analogo B. ALÁEZ CORRAL, *Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 22, 2015, p. 142 ss.

³³ J. PÉREZ ROYO, *Referéndum permanente*, *El País*, 13 luglio 2013.

³⁴ Si riprende il titolo del rapporto commissionato dalla Camera dei Comuni per elaborare, anche attraverso l'apporto di autorevoli costituzionalisti britannici, il percorso più adeguato a consentire la celebrazione del referendum in Scozia: *The Referendum on Separation for Scotland: making the process legal*, House of Commons Scottish Affairs Committee, agosto 2012 (consultabile su <http://www.publications.parliament.uk>).

³⁵ G. CARAVALE, *Il referendum del 18 settembre 2014: Scotland chooses the best of both worlds*, in questa rivista, n. 18, 2014, p. 14. Sul tema, più ampiamente, v. ora ID., *A Family of Nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra Devolution e Brexit*, Napoli, 2017, p. 45 ss.

³⁶ S. TIERNEY, "The Three Hundred and Seven Year Itch": *Scotland and the 2014 Independence Referendum*, in M. Qvortrup (a cura di), *The British Constitution: Continuity and Change. A Festschrift for Vernon Bogdanor*, Oxford, 2013, pp. 141-142.

³⁷ La via scozzese per la crisi spagnola è stata in questi giorni auspicata da un editoriale del giornale francese *Le Monde*: «Madrid doit entendre la revendication de centaines de milliers de Catalans qui défilent depuis cinq ans dans les rues et qui, à l'origine, ne demandaient pas l'indépendance mais le droit à s'exprimer, comme ce fut le cas pour les Ecossois» (cfr. *Indépendance de la Catalogne: faire entendre la raison entre Madrid et Barcelone*, 12 settembre 2017).

³⁸ S. MORALES – I. SERRANO, *Autodeterminación en contextos democráticos: el Reino Unido y España*, in J. Cagiao y Conde – V. Martín (a cura di), *Federalismo*, cit., p. 225. A tal proposito, cfr. A.G. GAGNON, *L'età delle incertezze*, cit., p. 5, che ricorda come siano proprio le *negazioni di identità* a spingere spesso le nazioni minoritarie a perseguire progetti secessionisti.

³⁹ M. SANJAUME CALVET, *Federalismo, pluralismo nacional y autodeterminación: la acomodación de Cataluña y Quebec*, in J. Cagiao y Conde – V. Martín (a cura di), *Federalismo*, cit., pp. 187-188.



espressione di una genuina logica federativa⁴⁰, momento che favorisca – ben al di là della struttura dilemmatica dell’istituto – l’emersione di quelle *terze vie* che tanto hanno faticato a concretizzarsi⁴¹.
Ma per tutto questo, probabilmente, per la Spagna democratica è oggi troppo tardi.

⁴⁰ J. CAGIAO Y CONDE, *El federalismo ante la consulta catalana. Una lectura federal del derecho a decidir*, in J. Cagliao y Conde – V. Martin (a cura di), *Federalismo*, cit., p. 115.

⁴¹ Va a tal proposito ricordato come, per l’esito della consultazione scozzese, sia stata probabilmente decisiva l’offerta da parte del fronte unionista, guidato dal Primo ministro Cameron, della cd. *Devolution Max*: sul punto cfr. G. CARAVALE, *Il referendum*, cit., pp. 11-15; ID., *A Family*, cit., p. 73 ss.; P. MARTINO, *La questione indipendentista scozzese: le nuove frontiere della Britishness*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2015, p. 415.