



13 DICEMBRE 2023

Accordi e disaccordi. Il patto di
investitura PSOE-*Junts per Catalunya*
nella crisi costituzionale spagnola

di Gennaro Ferraiuolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II



Accordi e disaccordi. Il patto di investitura PSOE-*Junts per Catalunya* nella crisi costituzionale spagnola*

di Gennaro Ferraiuolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II

Abstract [It]: Il recente patto di investitura tra PSOE e *Junts per Catalunya* rileva in ordine non solo alla nascita del nuovo Esecutivo spagnolo a guida socialista, ma anche alla questione catalana e ai delicati rapporti tra politica e giurisdizione, segnati negli ultimi anni da significativi momenti di crisi. Su questi diversi versanti il documento politico, pur nella sua genericità, apre scenari inediti e non privi di incognite, come le reazioni all'accordo hanno da subito messo in evidenza.

Title: Agreements and disagreements. The PSOE-*Junts per Catalunya* investiture pact in the Spanish constitutional crisis

Abstract [En]: The recent support agreement between PSOE and *Junts per Catalunya* is relevant not only to the birth of the new Spanish executive led by socialists, but also to the Catalan issue and the delicate relations between politics and jurisdiction, characterized in recent years by significant moments of crisis. On these different aspects, the political document, despite its vagueness, opens unprecedented scenarios, although not without doubts, as the reactions to the agreement have immediately highlighted.

Parole chiave: Spagna, Catalogna, accordo di governo, politica e giurisdizione, secessione

Keywords: Spain, Catalonia, coalition agreement, politics and jurisdiction, secession

Sommario: 1. L'accordo. 2. Amnistia e *lanfàre*. 3. Fatti e narrazioni. 4. Persistenza e nervi scoperti. 5. Quale unità?

1. L'accordo

“Un accordo di pace più che di investitura”¹: in questi termini è stato icasticamente rappresentato, all'indomani della stipula, il patto raggiunto da Carles Puigdemont (a seconda delle prospettive: presidente esiliato in Belgio o ex-presidente latitante della *Generalitat de Catalunya*; nonché principale referente del partito indipendentista *Junts per Catalunya*) e Pedro Sánchez, segretario del *Partido socialista Obrero Español* (PSOE) e Presidente del Governo uscente. La nascita del nuovo Esecutivo, con il voto parlamentare del

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ V. PARTAL, *Junts-PSOE: un acord de pau més que no d'investidura, però ple de riscs i inconcrecions*, in *Vilaweb.cat*, 12 novembre 2023.

16 novembre, scongiura il ritorno alle urne il prossimo gennaio: si sarebbe trattato del sesto voto politico in meno di dieci anni².

I profili di interesse dell'accordo – al di là del suo rilievo in funzione della investitura, che *Junts* si è impegnato a garantire con il voto dei propri deputati al *Congreso* – sono molteplici. Le luci del dibattito pubblico, e dell'intenso scontro politico, si sono accese sulla prospettiva di una legge di amnistia e sulla sua ampiezza³. A questo tema principale si aggiungono altre teste di capitolo, relative ad un più pieno riconoscimento della specificità nazionale catalana, al modello di finanziamento della Comunità autonoma, al rafforzamento della partecipazione di quest'ultima in sede europea e internazionale.

Teste di capitolo, appunto: di capitoli da scrivere però quasi interamente, sulle cui prospettive di effettiva concretizzazione e realizzazione possono nutrirsi non poche riserve. Ciò anche in virtù dei modesti risultati raggiunti, sul terreno della questione territoriale, dalla *tavola di dialogo* istituita nella precedente legislatura con l'accordo tra i socialisti e l'altro principale partito indipendentista (*Esquerra Republicana de Catalunya*, ERC), che aveva portato alla nascita del secondo Governo Sánchez⁴. Risultati modesti, si diceva, quantomeno dall'ottica dei separatisti catalani più intransigenti, come rivela la loro profonda disillusione e il distacco sempre più profondo generatosi tra una base sociale, mobilitata grazie all'opera di due grandi associazioni (*Assemblea nacional catalana* – ANC – e *Òmnium cultural*), e la dimensione partitico-istituzionale. Proprio il solido allineamento di questi due piani, riscontrabile nella fase 2012-2019, aveva costituito il principale punto di forza delle rivendicazioni catalane.

Alla luce di quanto accaduto nella precedente legislatura, non sorprende dunque la freddezza, se non l'ostilità, nei confronti dell'odierno accordo da parte dei settori più mobilitati dell'indipendentismo: nel corso delle trattative, proprio la ANC aveva presentato al *Parlament de Catalunya* una petizione con cui

² L'Accordo è stato siglato a Bruxelles il 9 novembre 2023, dai rappresentanti del PSOE e di *Junts* (rispettivamente Santos Cerdán León e Jordi Turull i Negre). Il testo può essere consultato al [link](https://www.lavanguardia.com/politica/20231110/9366764/acuerdo-psoe-junts.html) <https://www.lavanguardia.com/politica/20231110/9366764/acuerdo-psoe-junts.html>

³ La più nota vicenda processuale legata alle vicende catalane – su cui è peraltro già intervenuto l'indulto deciso dal Governo nella scorsa legislatura (v. A. MASTROMARINO, *Pedro Sanchez concede l'indulto: coraggio della politica o incauto atto?*, in *diritticomparati.it*, 15 luglio 2021; L. FROSINA, *L'indulto e lo stato di allarme al centro del conflitto tra politica e magistratura*, in *Nomos*, n. 2, 2021) è senz'altro quella innanzi al *Tribunal Supremo*, che ha visto imputati i principali leader politici e associativi dell'indipendentismo e si è conclusa con la sentenza n. 459/2019 del 14 ottobre 2019 (su cui cfr. J. QUERALT JIMÉNEZ [a cura di], *La sentencia del procés. Una aproximación académica*, Barcelona, 2020). Numerosissimi sono stati però i procedimenti a carico di altri esponenti o semplici militanti dell'indipendentismo: in merito cfr. R. SELMINI, *Criminalizzazione e repressione del dissenso politico. Il caso della mobilitazione indipendentista catalana*, in *Criminalia*, 2020, p. 431 ss.; R. SELMINI – B. SALELLAS I VILAR, *Da Barcellona a Leningrado: riflessioni sulla criminalizzazione del movimento indipendentista catalano*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 2, 2022, p. 7 ss.

⁴ Si tratta, precisamente, della *Mesa bilateral de diàlogo, negociación y acuerdo para la resolución del conflicto político*, prevista dal documento stilato dai due partiti (il 2 gennaio 2020) e intitolato *Acuerdo para la creación de una mesa entre el gobierno de España y el govern de la Generalitat de Catalunya para la resolución del conflicto político* [https://www.psoe.es/media-content/2020/01/20200102-ACUERDO_PSOE-PSC-ERC.pdf].



chiedeva all'istituzione una presa di posizione chiara contro il patto di governo⁵. Il timore era la “normalizzazione” dell'ultimo partito che aveva continuato (quantomeno) a dichiarare quale propria priorità politica il raggiungimento dell'indipendenza.

2. Amnistia e *lawfare*

La concretizzazione degli impegni raccolti nell'accordo – un documento di semplice natura politica – appare in larga misura incerta. Ciò anche in virtù di alcune immediate reazioni da parte di associazioni della *Guardia Civil*⁶ e di pezzi importanti del potere giudiziario (associazioni di magistrati e, soprattutto, il *Consejo General del Poder Judicial*, CGPJ)⁷, in primo luogo in relazione alla legge di amnistia (il cui percorso si prefigura pertanto tutt'altro che agevole, tanto nella approvazione quanto nella successiva fase applicativa) e alla istituzione, pure prefigurata dal patto, di commissioni parlamentari di inchiesta su eventuali casi di *lawfare* (“guerra giudiziaria”, “giustizia politica”) posti in essere negli ultimi anni per criminalizzare il movimento indipendentista⁸. Su entrambi i versanti, è evidente come socialisti spagnoli e indipendentisti di *Junts* sollevino non pochi dubbi su alcune modalità di intervento degli apparati giudiziari in relazione alle vicende legate alla questione catalana.

Va anche evidenziato che il documento, in molti passaggi, più che attestare convergenze prospetta due mondi paralleli in cui i contraenti, pur affermando «il rispetto e il riconoscimento dell'altro», continuano a vivere senza incontrarsi. Da una parte vi è la dimensione dell'unità indissolubile della Spagna difesa dai socialisti, che hanno dalla loro la forza, mostratasi pressoché invincibile, derivante dal controllo degli apparati statali e che puntano, per superare il conflitto, sulla completa attuazione dello Statuto del 2006 (evidentemente, fino ad oggi, non attuato in tutte le sue potenzialità) e sul pieno «sviluppo e rispetto delle istituzioni di autogoverno e della specificità istituzionale, culturale e linguistica della Catalogna» (evidentemente, fino ad oggi, non pienamente sviluppate e rispettate). Dall'altra parte, vi è il desiderio di autodeterminazione del partito di Puigdemont, che non ha sinora trovato percorsi politici in grado di dare ad esso concretezza. Quest'ultimo dichiara attraverso il patto di continuare a sentirsi legato sia al risultato della consultazione del Primo ottobre 2017 sia alla successiva dichiarazione di indipendenza, pur

⁵ Si veda la *Petició de l'Assemblea Nacional Catalana al Parlament de Catalunya per rebutjar els pactes amb l'Estat espanyol i avançar cap a la independència*, 9 novembre 2023, [<https://assemblea.cat/peticio-parlament-dui/>]

⁶ Cfr. *Associacions de guàrdies civils rebutgen l'acord PSOE-Junts i recorden que el seu “primer deure” és “defensar Espanya”*, *La Vanguardia*, 11 novembre 2023 [<https://www.lavanguardia.com/vida/20231111/9370197/associacions-guardies-civils-rebutgen-l-acord-psoe-junts-i-recorden-seu-primer-deure-es-defensar-espanya-agenciaslv20231111.html>].

⁷ Nello specifico, il CGPJ ha adottato, a maggioranza, due atti fortemente critici sui contenuti dell'accordo: il primo del 6 novembre (*Declaración institucional del Pleno del CGPJ*), il secondo del 9 novembre (*Comunicado de la Comisión Permanente en relación con las referencias al lawfare contenidas en el acuerdo suscrito hoy por el PSOE y Junts*). I documenti possono essere consultati alla pagina web www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial.

⁸ Sul punto, in riferimento specifico alla vicenda dell'accordo di Governo *Junts*-PSOE, v. J. URÍAS, *Qué es el 'lawfare' y cómo (no) podemos evitarlo*, in *ctxt.es*, 10 novembre 2023.

prospettando come strumento per superare l'attuale stallo la celebrazione di un ulteriore referendum di autodeterminazione, da costruire, in via negoziata, sulla base dell'art. 92 della Costituzione spagnola⁹.

Ricongiungendo i due punti appena segnalati – le ombre gettate sul funzionamento del sistema giudiziario, il tentativo di tenere insieme prospettive oggettivamente inconciliabili – si potrebbe constatare la volontà di PSOE e *Junts* (questa sì comune) di superare una fase in cui gli spazi del semplice dibattito politico, e più specificamente di quello politico-parlamentare, sono stati compressi entro limiti giuridici forse troppo angusti.

Vi è senz'altro il tema delle numerose incriminazioni per condotte che, agli occhi di osservatori esterni, sono apparse un semplice esercizio della libertà di manifestazione del pensiero: il rapporto annuale di Amnesty International del 2017-18 ha rilevato come «the rights to freedom of expression and peaceful assembly of Catalan independence supporters were disproportionately restricted. Dozens of people were prosecuted for “glorification of terrorism” and “humiliation of victims” on social media. [...] In many instances, authorities pressed criminal charges against people who had expressed opinions that did not constitute incitement to a terrorism-related offence and fell within the permissible forms of expression under international human rights law»¹⁰.

Attraverso l'intervento del *Tribunal constitucional* si è però anche giunti ad annullare atti del *Parlament de Catalunya* dal rilievo prettamente – se non esclusivamente – politico (semplici risoluzioni di indirizzo¹¹, l'istituzione di commissioni con compiti di studio, la presa d'atto delle risultanze dell'attività di queste ultime)¹², inidonei a determinare effetti giuridici, con l'obiettivo di censurare la discussione istituzionale su determinati temi¹³. In qualche ricorso statale avverso atti di questo tipo, si è addirittura potuto leggere che quello che si intendeva scongiurare era «l'effetto giuridico sulla cittadinanza in quanto [l'atto] pretende

⁹ La disposizione costituzionale in questione disciplina il referendum consultivo, che può essere convocato dal Re su proposta del Governo previamente autorizzata dal *Congreso*. Sulla utilizzabilità di questo strumento in relazione al conflitto territoriale con la Catalogna, si vedano i diversi punti di vista espressi dagli interventi raccolti in L. CAPPUCCIO – G. FERRAIUOLO (cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *federalismi.it*, n. 22, 2014.

¹⁰ Cfr. *Amnesty International Report 2017/18. The State of the World's Human Rights*, London, 2018, pp. 339-340. Un analogo utilizzo è stato fatto di altre figure criminose: sul punto, nella dottrina italiana, cfr. M. IACOMETTI, *Il Tribunale costituzionale spagnolo verso l'ipertrofia del concetto di “discorso del odio” e la eccessiva compressione della libertà di espressione?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2017.

¹¹ È il caso, ad esempio, delle risoluzioni n. 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*): sulla prima è intervenuta la sentenza n. 42 del 201, con una dichiarazione in parte di illegittimità, in parte interpretativa; sulla seconda la sentenza n. 259 del 2015, che ne ha dichiarato l'incostituzionalità.

¹² Si vedano le risoluzioni n. 5/XI del 20 gennaio 2016 *de creació de comissions parlamentaries*, nella parte in cui si riferisce, in particolare, alla 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*, dichiarate illegittime dal TC, rispettivamente, con *auto* n. 141 e *auto* n. 170 del 2016.

¹³ Invero, alcuni di quegli atti saranno anche utilizzati per sostenere, innanzi al *Tribunal Supremo*, le imputazioni di ribellione e di sedizione a carico dei dirigenti politici e associativi dell'indipendentismo.

di attivare e promuovere l'esercizio delle libertà di pensiero (art. 20.1, lett. a CE) e la partecipazione ai pubblici affari (art. 23.1 CE)»¹⁴

All'accordo pare dunque sottesa l'esigenza di ridefinire una cornice pubblica in cui si possa tematizzare – insisto: sul piano politico – la prospettiva dell'indipendenza, del referendum di autodeterminazione, della ricerca di eventuali vie attraverso cui concretizzare l'una e l'altra. Una possibilità, peraltro, che per quanto sia stata nel recente passato negata, è forse scontata in qualsiasi ordinamento democratico; e che, comunque, dovrebbe risultare pienamente coerente con il carattere *no militante* della democrazia spagnola ribadito in più occasioni dal TC: una democrazia che non richiede «la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución»; che non delinea alcun «núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional» e nel quale, pertanto, «si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional [...], formulase una propuesta en tal sentido [nel senso della secessione], el Parlamento español deberá entrar a considerarla»¹⁵. La premessa logica – prima che giuridica – di tale eventuale sbocco non può che essere un dibattito pubblico ampio e partecipato; diversamente, le affermazioni del giudice costituzionale appena riportate dovrebbero essere degradate a meri artifici retorici.

Non è casuale che proprio quei passaggi giurisprudenziali siano stati richiamati, accanto all'intento di riportare «al debate parlamentario las divisiones que siguen tensando las costuras de la sociedad», nella relazione di accompagnamento alla *Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*, depositato al *Congreso* dal gruppo socialista, il 13 novembre 2023 (prima dell'avvio del dibattito di investitura). Sul terreno in questione, l'accordo sembra effettivamente essersi posto l'obiettivo di un cambio di scenario: per il prodursi del quale potrebbe risultare tuttavia insufficiente la volontà di due soli partiti, richiedendosi una convergenza che implichi tutte le forze politiche (anche quelle di opposizione), nonché una rinnovata percezione del proprio ruolo da parte della giurisdizione, anche di quella costituzionale.

3. Fatti e narrazioni

A fronte della genericità e delle incertezze che circondano molti dei contenuti sostanziali dell'accordo, i passaggi che, allo stato, risultano di maggiore rilievo (e forse di maggiore interesse costituzionale) sono le sue “premesse in fatto”, contenute nella sezione degli *Antecedentes*, che ripercorrono la recente storia del conflitto territoriale.

¹⁴ Così può leggersi a p. 13 del ricorso governativo al TC avverso la risoluzione del *Parlament de Catalunya* n. 5/X del 23 gennaio 2013 (mia la traduzione).

¹⁵ Così nella sentenza del TC n. 42 del 2014; in senso analogo si erano già espresso le decisioni nn. 48/2003, 103/2008, 31/2009.

Una sezione, si badi, che non racchiude né un impegno politico-programmatico futuro e incerto (proprio perché guarda essenzialmente al passato) né una presa di posizione “unilaterale” che afferma, come in altri casi, una distanza tra i sottoscrittori del patto più che un loro effettivo avvicinamento: rispetto alla ricostruzione fornita in questa parte del documento, infatti, non è segnalata alcuna diversità di vedute tra i contendenti.

Quella che gli *Antecedentes* raccontano appare una storia diversa da quella lasciata fino ad oggi filtrare da parte spagnola. I socialisti, sottoscrivendo l'accordo, si pongono invero in una posizione di estrema delicatezza, se non di ambiguità: riconoscono una realtà che forse avrebbe meritato risposte diverse, non rimesse esclusivamente ad una strategia giudiziaria e di segno repressivo, rispetto alla quale il PSOE è stato però in questi anni (quantomeno) accondiscendente. In altri termini: il documento, dalla prospettiva socialista, deve essere inteso o come una severa autocritica rispetto all'approccio sinora adottato sulla questione catalana, o come prova del cinismo di un partito disposto a rimodellare la realtà dei fatti pur di confermarsi alla guida del Paese.

La narrazione oggi accolta (anche) dai socialisti riconosce la *profondità storica* delle rivendicazioni catalane, dei *deficit di autogoverno accumulati nei secoli*, fin da quei *Decretos de Nueva Planta* del 1714 che tanta centralità assumono nella *immaginazione* (à la Anderson)¹⁶ del nazionalismo catalano. Uno snodo imprescindibile per comprendere la più recente crisi è individuato nella sentenza del *Tribunal constitucional* (n. 31 del 2010) sullo Statuto catalano, con il quale si tentava di affermare il *riconoscimento della Catalogna come nazione* (nella unità della Spagna): «este período no puede comprenderse sin la sentencia del Tribunal Constitucional del 2010». Le rivendicazioni catalane – rivolte principalmente ai versanti *culturale, linguistico e istituzionale* – sono state però, nel tempo, oggetto di una *severa limitazione legale*, di veri e propri *divieti* quando non di una *persecuzione attiva*. In particolare, dopo le imponenti mobilitazioni degli ultimi anni e le prese di posizione da parte delle istituzioni catalane che ne sono seguite, i governi spagnoli succedutisi non hanno fatto *nulla per favorire le negoziazioni*, rifiutando di discutere le proposte avanzate dalla comunità autonoma *lealmente e nel rispetto della cornice legale vigente*. Le spinte unilaterali che ne sono derivate – con la consultazione “informale” del 9 novembre 2014, le elezioni “plebiscitarie” del 2015, il referendum del Primo ottobre 2017 – hanno prodotto una reazione giudiziaria dall'innegabile *valenza politica* (oggetto di *critica da parte di diversi organismi internazionali*)¹⁷ quando non addirittura uno sproporzionato impiego della forza,

¹⁶ È noto che Benedict Anderson non attribuisce al carattere *immaginato* della nazione alcuna portata valutativa: lo studioso si limita ad assumere il dato per cui le nazioni – tutte le nazioni – sono *manufatti culturali*, frutto della creazione umana; dalla constatazione della *artificialità* non consegue pertanto alcuna distinzione tra nazioni *autentiche* e nazioni *false* (cfr. B. ANDERSON, *Imagined Communities. Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*, London-New York, 1983, ed. italiana *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*, Roma, 1996, p. 23 ss.).

¹⁷ L'accordo richiama, tra i vari organismi, il *Working Group On Arbitrary Detention* dell'*United Nations Human Rights Office Of The High Commissioner*, lo *Human Rights Committee* delle Nazioni Unite, la Corte di giustizia della Unione europea, la Corte europea dei diritti umani e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

testimoniato da *immagini con un forte impatto sia dentro sia fuori i confini spagnoli* (il riferimento è chiaramente alla repressione violenta messa in atto dalle forze dell'ordine spagnole per bloccare le operazioni referendarie del Primo ottobre).

In corsivo si sono riportati, pressoché letteralmente, alcuni dei passaggi contenuti negli *antecedentes* dell'accordo: non si tratta, in questa sede, di compiere valutazioni o verifiche sulla loro esattezza, ma semplicemente di assumerli come presupposti fattuali della ricostruzione oggi accettata dai contraenti del patto di governo. È su queste basi che gli stessi intendono cogliere la *oportunidad histórica* di aprire una «nuova tappa nella quale ricercare, muovendo dal rispetto e dal riconoscimento dell'altro, una soluzione politica e negoziata al conflitto».

4. Persistenza e nervi scoperti

Innanzitutto ai diversi vicoli ciechi nei quali il movimento indipendentista si è imbattuto in questi anni per la ferma chiusura dei governi spagnoli, è stata più volte annunciata la fine della questione catalana. Essa ha tuttavia continuato a tenere banco, e il patto lo enuncia in termini chiari: si è di fronte ad un «conflitto che in democrazia solo la politica può instradare verso una soluzione, dato che, trascorsi sei anni [il riferimento assunto è, evidentemente, il referendum del 2017, ma si potrebbe invero risalire ancora più indietro nel tempo], la questione di fondo continua ad essere irrisolta»¹⁸.

Naturalmente, rispetto all'*autunno catalano* del 2017¹⁹, l'attenzione sugli eventi è andata scemando, così come il sostegno e l'entusiasmo di molti catalani per il progetto dell'indipendenza. Numerosi sono stati però i segnali che in questi ultimi anni, all'interno e all'esterno della Spagna, hanno mostrato come lo scontro tra Barcellona e Madrid permanga sottotraccia, continuando a generare tensioni, incertezze e contraddizioni, anche in ordine alla tenuta di alcuni equilibri democratici.

Si considerino, in primo luogo, i richiamati rilievi critici mossi da osservatori internazionali sulle modalità con cui lo Stato ha gestito il conflitto; ancora, i problemi emersi a seguito della elezione al Parlamento

Tra gli atti di diversi osservatori che hanno evidenziato alcune criticità nella gestione del conflitto territoriale da parte della Spagna, si vedano: ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Index 2021. The China Challenge*, London, 2022; ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Democracy Index 2017. Free speech under attack*, London, 2018; AMNESTY INTERNATIONAL, *Amnesty International Report 2017/18*, cit; AMNISTÍA INTERNACIONAL ESPAÑA, *1-O en Cataluña: obstáculos para la investigación del uso excesivo de la fuerza*, Madrid, 2018; HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2019. Events of 2018*, USA, 2019; UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER - WORKING GROUP ON ARBITRARY DETENTION, *opinions* n. 6 del 13 giugno 2019 e n. 12 del 10 luglio 2019; AMNISTÍA INTERNACIONAL ESPAÑA, *España: libertad de reunión y de expresión, y principio de legalidad, a la luz de la sentencia del Tribunal supremo en la causa especial 3/20907/2017*, Madrid, 2020.

¹⁸ Già l'*Acuerdo* (cit.) tra PSOE ed ERC della precedente legislatura si fondava sul «reconocimiento de que existe un conflicto de naturaleza política en relación al futuro político de Catalunya. Como cualquier conflicto de esta naturaleza, sólo puede resolverse a través de cauces democráticos, mediante el diálogo, la negociación y el acuerdo, superando la judicialización del mismo».

¹⁹ Su cui si può leggere il bel volume di E.M. BRANDOLINI, *Piolín imbavagliato. Cronaca dell'autunno catalano*, Roma, 2018.

europeo di politici catalani sottoposti in Spagna a procedimenti penali (tra cui i leader dei principali partiti indipendentisti, Oriol Junqueras e lo stesso Carles Puigdemont), legati al loro insediamento, al tema della immunità parlamentare e all'esito – nella sostanza infruttuoso – delle richieste di estradizione attivate dai giudici spagnoli presso le autorità giurisdizionali di diversi Paesi europei (Germania, Belgio, Regno Unito, Italia)²⁰.

Sul piano interno, la rivendicazione catalana – nella sua persistenza – ha forse contribuito ad esasperare alcuni tratti disfunzionali già presenti nell'ordinamento spagnolo: ci si riferisce, in primo luogo, all'azione di una magistratura che appare forse troppo a ridosso della politica, non solo per le dinamiche concrete che riguardano i due piani ma anche per il modo in cui ne sono formalmente strutturati i rapporti²¹.

In particolare, il CGPJ si trova da tempo al centro di polemiche ed è oggetto di rilievi in sede sovranazionale in punto di autonomia e indipendenza²². In ragione della regolazione costituzionale e attuativa, l'organo risulta infatti integralmente di derivazione politica, tanto nella componente laica quanto in quella togata²³; ne discendono inevitabili ripercussioni sull'unica quota di giudici costituzionali (due su dodici) scelti dal *Consejo*, in teoria slegati da quel medesimo circuito (essendo gli altri dieci designati, a norma dell'art. 159, co. 1 CE, dal Governo, dal Congresso e dal Senato).

E, in effetti, anche il TC non sembra godere – quantomeno a partire da una certa fase – di particolare popolarità. Già nel 2002, in un momento in cui non erano ancora accesi i riflettori sul processo indipendentista, Roberto Luis Blanco Valdés salutò con favore la scelta del legislatore di non attribuire al TC la decisione sulla illegalizzazione dei partiti politici, in virtù del «marcato profilo partitico che, di fronte all'opinione pubblica spagnola, ha finito per avere il Tribunale costituzionale, dovuto soprattutto alla

²⁰ Si vedano, in particolare, le sentenze della CGUE 19 dicembre 2019, C-502/19, e 31 gennaio 2023, C-158/21. Nella dottrina italiana, sui profili segnalati, cfr. M. CECILI, *Catalogna: Junqueras vince la battaglia alla Corte di giustizia, mentre Torra rischia la presidenza*, in *dirittocomparati.it*, 20 dicembre 2019; R. CENTENARI, *Alle fondamenta dell'inviolabilità dei membri del Parlamento europeo: il caso Junqueras*, in *sidisblog.org*, 16 maggio 2020; M. CECILI – A DI CHIARA, *Puigdemont, tra mandato europeo e immunità parlamentare*, in *lacostituzione.info*, 26 settembre 2021; M. CECILI – A DI CHIARA, *Il Parlamento europeo revoca l'immunità degli indipendentisti catalani. E adesso?*, in *lacostituzione.info*, 13 marzo 2021; G. DELLEDONNE, *La sospensione dell'extradizione a carico di Puigdemont: quali coordinate?*, in *eblog.eu*, 16 novembre 2021; D. CAMONI, *Una nuova casella nella scacchiera del Mandato di Arresto Europeo (MAE), all'ombra della "questione catalana"*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, 1421 ss.; J. SOLANES MULLOR – L. MANCINI, *Il mandato d'arresto europeo (MAE) nel contesto delle crisi dello Stato di diritto: alcune note sulla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 31 gennaio 2023, Puig Gordi e altri, C-158/21, EU:C:2023:57*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2023, p. 155 ss.

²¹ Per una ricostruzione fortemente critica degli apparati giudiziari spagnoli, cfr. B. CLAVERO, *Constitución a la deriva. Imprudencia de la justicia y otros desafueros*, Barcelona, 2019.

²² Cfr., ad esempio, i rapporti della Commissione europea sulla situazione dello stato di diritto in Spagna (in particolare, per il 2022 e il 2023: *Informe sobre el Estado de Derecho. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*, rispettivamente del 13 luglio 2022 e del 5 luglio 2023); nonché i rapporti periodici del GRECO (*Groupe d'États contre la corruption* del Consiglio di Europa) relativi all'ordinamento spagnolo.

²³ In attuazione dell'art. 122, co. 3, Cost., la *Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio (de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial)* stabilisce che «cada una de las Cámaras elegirá, por mayoría de tres quintos de sus miembros, a diez Vocales, cuatro entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión y seis correspondientes al turno judicial» (art. 567, co. 2).

politica viziata dalla lottizzazione operata negli ultimi anni dai partiti che controllano la Camera dei deputati e il Senato»²⁴. Francisco Rubio Llorente ha parlato di una vera e propria *colonización* del TC, divenuto la sede in cui i protagonisti del bipartitismo spagnolo continuano la «contienda política» persa in Parlamento, con conseguenze molto gravi sull'autorità dell'organo²⁵.

Il punto di inflessione di questa parabola è da molti individuato proprio nella tormentata vicenda della sentenza sullo statuto catalano²⁶. Il TC «salió dañado tras el control del Estatuto de Cataluña»²⁷: si è parlato di «argumentaciones verdaderamente sorprendentes, circunloquios, paráfrasis, anáforas y paradojas»²⁸; di «desaparición del juicio de conocimiento y su sustitución por el juicio proveniente de la decisión política»²⁹; e si percepiva bene la ferita che la decisione infliggeva alla legittimazione dell'organo, «pieza clave del sistema que no puede funcionar correctamente si el máximo intérprete de la norma suprema carece de credibilidad» (credibilità relazionata, in primo luogo, ad un rigore argomentativo che mancava del tutto nella «pequeña y triste historia» di quella pronuncia)³⁰.

Un tale stato di cose non poteva non venire in rilievo nel momento in cui tutto il peso di una questione essenzialmente politica – lo scontro nazionalistico-territoriale tra Spagna e Catalogna – è stato scaricato sulla giurisdizione, prima su quella costituzionale poi su quella penale³¹. Così, anche la abnorme vicenda consumatasi sul finire dello scorso anno – generata da un *recurso de amparo* dei deputati del Partito popolare

²⁴ R.L. BLANCO VALDÉS, *A proposito della “illegalizzazione” di Batasuna*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002, pp. 762-763.

²⁵ F. RUBIO LLORENTE, *Defectos de forma*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 100, 2014, pp. 147-148. Le critiche articolate sul piano scientifico, trovano corrispondenza anche nella dimensione politica: nel suo *discurso de investidura* innanzi al *Congreso de los Diputados* del 1° marzo 2016, [<http://www.psoe.es/actualidad/documentos-de-interes/discurso-de-investidura-de-pedro-sanchez/>], Pedro Sánchez proponeva di dare impulso ad «una auténtica revolución en el nombramiento de cargos de designación parlamentaria», tra i quali i membri del TC: «en estos y otros casos debe primar [...] la independencia, profesionalidad y la imparcialidad de los candidatos y candidatas». Anche il partito *Ciudadanos* – oggi praticamente scomparso dallo scenario politico ma che aveva costruito la sua ascesa proprio sulla frontale contrapposizione alle istanze del nazionalismo catalano – ha parlato del TC in termini di organo «totalmente politizado», arrivando addirittura a prefigurare la soppressione: cfr. *Ciudadanos plantea suprimir el Constitucional por su politización*, in *El Mundo*, 20 agosto 2015.

²⁶ Tormentata in quanto si riscontrano proroghe di magistrati, ricusazioni di giudici con dubbio fondamento, un collegio profondamente diviso che si pronuncia peraltro su un testo già approvato, per via referendaria, dai cittadini catalani, al termine di un procedimento durato ben quattro anni: cfr. E. AJA FERNÁNDEZ, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, 2014, p. 89 ss.

²⁷ J. GARCÍA ROCA, *Desafío secesionista y justicia constitucional*, in *El País*, 23 settembre 2015.

²⁸ S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, 2014, p. 144.

²⁹ 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. 27.

³⁰ X. ARBÓS MARÍN, *Una visió general*, in *Revista catalana de dret públic, Especial*, cit., p. 30.

³¹ Una critica alla giurisdizionalizzazione dello scontro con la Catalogna, senza prospettare contestualmente alcuna risposta sul piano politico, è stata espressa in Italia da B. CARAVITA - M. CONDINANZI - A. MORRONE - A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2020, p. ix.

in relazione ad alcune modifiche della normativa concernente le nomine dei giudici costituzionali³² – può dirsi in qualche misura innescata dal *procés sobiranista* catalano (o almeno dai suoi strascichi).

In quella occasione è risultato quanto mai evidente come all'interno dell'organo di garanzia costituzionale operassero blocchi di giudici distinti in maniera netta, collocati in una *maggioranza* e in una *opposizione* stabilmente riconoscibili, orientati – in maniera altamente prevedibile – secondo una ferrea *disciplina di gruppo*; scontata appariva anche la pretesa delle forze parlamentari della maggioranza a guida socialista di tramutarsi, in virtù della legittimazione elettorale ottenuta, in maggioranza anche nell'istituzione di garanzia. Capitava così che si discutesse con naturalezza di una maggioranza di quest'ultima non allineata a quella «que salió de las urnas»³³, per la presenza di una «mayoría conservadora que no se corresponde con la actual representación parlamentaria»³⁴: laddove una simile situazione – ovviamente depurata da forzature e abusi – dovrebbe invece risultare del tutto normale per un organo chiamato ad operare, fisiologicamente, in chiave contro-maggioritaria. Ancora, le manovre realizzate per bloccare il procedimento legislativo parlamentare – dato sicuramente inconsueto per un ordinamento democratico – venivano diffusamente (e disinvoltamente) ascritte all'azione di una *derecha política y judicial*³⁵. Se, da una parte, si corre il rischio di apparire ingenui e poco realisti nel sorprendersi innanzi a siffatte prospettazioni, dall'altra non si ritiene di poter trascurare l'impatto che esse determinano, anche in chiave costituzionalistica, sulle dinamiche di un ordinamento democratico: in particolare allorquando esse tendano a radicarsi presso l'opinione pubblica (e magari, con ancora maggior forza, presso l'opinione pubblica di una nazione minoritaria) come la consolidata – per quanto deprecabile e deprecata – natura delle cose.

Ma in che termini è possibile individuare un legame tra la questione catalana e la vicenda da ultimo richiamata?

In primo luogo, questa costituisce – nei suoi anomali contorni – una ulteriore prova delle disfunzioni sistemiche cui si è accennato. La crisi della fine del 2022 vede operare un CGPJ scaduto da oltre quattro

³² Sulla vicenda cfr. G. NAGLIERI, *Polarizzazione, giurisdizionalizzazione, delegittimazione. La crisi istituzionale spagnola tra regolarità ed anomalie*, in *federalismi.it*, n. 4, 2023; C. VIDAL PRADO, *Crisi istituzionale in Spagna: il rinnovo frustrato del Consejo General del Poder Judicial e del Tribunal Constitucional*, in *federalismi.it*, n. 34, 2022; M.A. SIMONELLI, *Un paso adelante? Una breve riflessione sulla crisi costituzionale spagnola*, in *diritticomparati.it*, 25 gennaio 2023; J. URÍAS, *Un auto político. Comentario al ATC 177/2022, de 19 de diciembre*, in *Blog de la Revista catalana de dret públic*, 15 febbraio 2023; L. FROSINA, *La crisi costituzionale spagnola tra lawfare, conflitti tra i poteri e rischi di erosione delle istituzioni*, in *Nomos*, n. 3, 2022; J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Reformas legislativas del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional y erosión democrática en España*, in *DPCE online*, n. 4, 2022, p. 2259 ss.

³³ *El Gobierno pone fin al secuestro del Constitucional al suprimir la mayoría de tres quintos en el CGPJ para elegir magistrados*, in *eldiario.es*, 8 dicembre.

³⁴ *El Gobierno y sus socios debaten registrar la nueva reforma del Constitucional tras conocer el fallo del tribunal*, in *El País*, 22 dicembre 2022.

³⁵ Così, ad esempio, *La derecha política y judicial intenta burlar al Congreso bloqueando la reforma legal en marcha*, in *El País*, 15 dicembre 2022.

anni: l'ultimo rinnovo dell'organismo risale al 2013, allorché il Partito popolare, al Governo e forte della maggioranza assoluta in entrambe le Camere ottenuta alle elezioni politiche del 2011, aveva potuto determinare una maggioranza conservatrice all'interno del *Consejo* e, a cascata, del TC, tramite le quattro nomine appannaggio del Governo e del CGPJ, prodottesi anch'esse nel 2013 e rientranti nel "terzo" dell'organismo di garanzia che si rinnova, a termini di Costituzione (art.159), per singole componenti ogni tre anni³⁶.

Va poi ricordato che il *recurso de amparo* del PP era rivolto a colpire le norme "intruse" (in quanto evidentemente eterogenee rispetto al suo contenuto originario) di un disegno di legge, inserite in via emendativa dalla maggioranza, in maniera discutibile, in un procedimento legislativo d'urgenza³⁷: ed è la delicatezza politica di quel disegno di legge (oltre che degli emendamenti poi introdotti, relativi alle procedure di nomina di giudici costituzionali spettanti al CGPJ) a determinare la durezza dello scontro: si trattava di un intervento di riforma del codice penale adottato proprio nella prospettiva di una pacificazione dei rapporti con la Catalogna, in particolare attraverso il superamento di una «figura penal decimonónica» come la *sedizione*³⁸ (art. 544 del codice penale, ora abrogato) nonché la riforma della *malversazione* (artt. 432 ss. del codice penale), ovvero le fattispecie di reato in forza delle quali erano state inflitte severe condanne ai leader dell'indipendentismo.

Ma il punto di maggiore interesse è, invero, un altro. Uno dei profili della vicenda che ha suscitato maggiori polemiche è rappresentato dalla sospensione, da parte del TC, di un procedimento legislativo in corso, andando così ad incidere sull'autonomia di un Parlamento che viene assoggettato non più ad un controllo (successivo) su atti che ha definitivamente approvato ma ad una vigilanza (preventiva) sulle proprie attività interne. Certo, i commentatori hanno offerto valutazioni diversificate in merito alla vicenda, non mancando chi ha ritenuto che il *mezzo* adoperato dalla maggioranza di Governo (la forzatura del procedimento legislativo) non fosse in ogni caso giustificato dal *fine* (lo sblocco della paralisi nel

³⁶ Questa situazione risultava scientemente protratta dal PP, grazie alla maggioranza qualificata (tre quinti) prescritta per le nomine dei membri del *Consejo* (art. 122, co. 3 Cost.), del quale aveva così potuto mantenere il controllo anche nella fase in cui iniziano a succedersi maggioranze governative a guida socialista. La disponibilità a porre fine a siffatta condotta ostruzionistica è stata subordinata dai Popolari, in questi anni, alle più svariate condizioni: riformare previamente il complessivo sistema di elezione del CGPJ; tener fuori dalle negoziazioni per la scelta dei componenti dell'organo *Unidas Podemos* (UP, alleati di governo del PSOE nella passata legislatura); escludere dall'azione di governo interventi rivolti a incidere sulla situazione dei *leader* dell'indipendentismo catalano condannati o incriminati.

³⁷ Si trattava, specificamente, della *Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso*. Il testo, nella versione trasmessa dal *Congreso* al *Senado* il 16 dicembre 2022, può essere consultato in *Boletín oficial de las Cortes generales (Senado)*, n. 428 del 16 dicembre 2022.

³⁸ Pur muovendo da posizioni di radicale critica all'indipendentismo catalano, è in questi termini che Luigi Ferrajoli si è espresso sul reato di sedizione e sulla sua applicazione nella vicenda separatista: si tratterebbe infatti di una figura delittuosa che «limita sempre, de hecho, con el ejercicio del derecho de reunión y de protesta política» (L. FERRAJOLI, *Sobre la cuestión catalana: deshaciendo un posible equívoco*, in *sinpermiso.info*, 22 dicembre 2019). Eloquenti, nel medesimo senso, i numerosi riscontri oggi offerti nella relazione che accompagna la *Proposición de Ley Orgánica de transposición*, cit., p. 14 ss.

rinnovo di organi essenziali del circuito delle garanzie)³⁹; e non è mancato, di conseguenza, chi ha condiviso e difeso l'intervento del TC con *auto* n. 177 del 19 dicembre 2022⁴⁰, che ha determinato in via cautelare – ma di fatto assorbendo il merito – la sospensione del procedimento parlamentare.

Al fondo, però, la sensazione è che in un simile scenario sia davvero arduo individuare il male migliore, e che la gravità della crisi costituzionale derivi proprio da degenerazioni che risultano inscalfibili se non a costo di vistose forzature. In ogni caso, un atto delicato quale la sospensione di un procedimento legislativo, che tocca uno snodo nevralgico degli ordinamenti democratici – l'equilibrio tra decisore politico-rappresentativo e garante della Costituzione – dovrebbe quantomeno essere frutto dell'opera di un giudice costituzionale dotato di una incontestabile autorevolezza, al di sopra di ogni sospetto di parzialità: condizioni che, quantomeno in questa fase, non sembrano darsi per il TC⁴¹.

Proprio questo tipo di intervento, apparso ai più eccezionale e senz'altro inedito nella dimensione statale, aveva in realtà già conosciuto una intensa sperimentazione nello scontro politico tra Spagna e Catalogna: il TC aveva infatti paralizzato diversi procedimenti in corso nel *Parlament de Catalunya*⁴², legislativi e non. Anche in quei casi non si interveniva, *in uscita*, sulla manifestazione di volontà dell'organo legislativo formatasi all'esito del libero dibattito parlamentare ma, *in entrata*, sulle fasi embrionali del procedimento, con il risultato sostanziale di precludere il dibattito medesimo.

5. Quale unità?

La persistenza della questione catalana e la sua attitudine ad esasperare talune criticità dell'ordinamento spagnolo da una parte, l'esigenza (oggi avvertita dai socialisti) di ridefinire la cornice da cui muovere per un cambio di rotta nelle relazioni con l'indipendentismo catalano dall'altra (anche se solo il tempo potrà dire quanto un simile approccio sia ispirato a sincerità e quanto dettato da calcoli contingenti e opportunistici), inducono a qualche sintetica considerazione conclusiva sulle modalità di gestione delle tensioni secessioniste negli ordinamenti democratici.

³⁹ Cfr. A. CARMONA CONTRERAS, *Cuando el fin no justifica los medios*, in *El País*, 13 dicembre 2022. Particolarmente critico con i diversi interventi di riforma sul potere giudiziario portati avanti dalla maggioranza PSOE-*Podemos* nella scorsa legislatura J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Reformas*, cit., p. 2260 ss.

⁴⁰ Così, ad esempio, M. ARAGÓN, *El TC ha actuado correctamente*, in *El Mundo*, 23 dicembre 2022; J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Reformas*, cit., p. 2267; C. VIDAL PRADO, *Crisi istituzionale*, cit.; di diverso avviso M.Á. PRESNO LINERA, *El Constitucional en la maraña de la política*, in *El País*, 20 dicembre 2022; G. RUIZ-RICO RUIZ, *¿Réquiem por el Tribunal Constitucional? Comentario al último caso en el proceso de politización de la justicia constitucional en España (la atribución ilegítima de una competencia para el control preventivo de los actos del Parlamento)*, in *DPCE online*, n. 4, 2022, p. 2273 ss.; J. URÍAS, *Un auto político*, cit.

⁴¹ Nella vicenda considerata, particolarmente indicativo il modo in cui il TC affronta, nell'*auto* 177/2022, la questione preliminare relativa alla ricusazione di due giudici costituzionali: su tale profilo si sofferma, in particolare, J. URÍAS, *Un auto político*, cit.

⁴² Il punto è ben evidenziato da G. NAGLIERI, *Polarizzazione*, cit., p. 78 ss. Tra gli interventi del TC in tal senso più rilevanti vi è senz'altro l'*auto* 124/2017. Si vedano anche la *providencia* del TC dell'11 novembre 2015 (n. *asunto* 6330-2015), la sentenza n. 259 del 2015, l'*auto* n. 141 del 2016, l'*auto* n. 134 del 2017.

Se si guarda al parere sulla secessione del Québec del 1998 della Corte suprema canadese⁴³, considerato un «referente mundial por contener seguramente la más avanzada doctrina constitucional sobre el derecho de secesión»⁴⁴, l'elemento su cui esso è costruito è proprio l'esigenza di inquadrare i fenomeni in questione nella duplice dimensione dell'*adherence to the law* e della *legitimacy*⁴⁵. E un'analoga esigenza è racchiusa nella tensione tra *moral authority* e *legal authority*, che orienta il percorso intrapreso nel Regno Unito, tra il 2011 e il 2014, per far fronte alla rivendicazione indipendentista scozzese⁴⁶.

Di fronte alla portata che assumono alcuni processi – per il rilievo culturale, per il sostegno politico-sociale, per la profondità e il radicamento storico – pensare di esaurire la risposta ad essi in una dimensione meramente legalistica può risultare, in chiave democratica, illusorio: difesa in quei termini, l'unità rischia di rivelarsi «formula perdente», come era stato prontamente rilevato proprio in riferimento alle implicazioni sottese alla sentenza del TC sullo Statuto catalano⁴⁷.

La ricerca di un diverso approccio non deve peraltro essere necessariamente letta come cedimento alle istanze disgregative: gli schemi sinteticamente richiamati (quello canadese, quello adottato nel Regno Unito) possono essere infatti rivolti ad *addomesticare* la secessione⁴⁸: a portare cioè ad emersione – nel quadro di una procedimentalizzazione che valorizza la negoziazione politica – soluzioni alternative compatibili con il mantenimento dell'unità, magari in una declinazione maggiormente rispettosa del pluralismo nazionale che caratterizza determinati ordinamenti. In tal senso, il processo scozzese, dalla *devolution* al referendum indipendentista, è stato da molti interpretato non come sintomo di una crisi di sistema quanto piuttosto come prova (democratica) di «flexibility to adjust to such a challenge and the

⁴³ Si tratta del noto *Reference re Secession of Quebec*, [1998], 2 SCR 217.

⁴⁴ 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. 287.

⁴⁵ Si veda, in particolare, il par. 67 del parere. Si è di recente ribadito come «the rejection of an approach solely based on a legalistic and formalistic conception of constitutional normativity» rappresenti uno degli elementi portanti della costruzione della Corte canadese: così J.F. GAUDREAU-DESBIENS, *Secession Blues: Some Legal and Political Challenges Facing the Independence Movement in Quebec*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2014, pp. 768-769.

⁴⁶ Tensione che emerge da una serie di atti e documenti relativi a quella vicenda: cfr., ad esempio, il manifesto programmatico dello *Scottish National Party* presentato in vista delle elezioni del 2011 (*Re-elect. A Scottish Government Working for Scotland (2011). Scottish National Party Manifesto 2011*, spec. p. 28); le dichiarazioni successive alle elezioni del leader del medesimo partito (raccolte in *Stunning SNP election victory throws spotlight on Scottish independence*, *theguardian.com*, 6 maggio 2011); nonché diversi dossier istituzionali elaborati dalle istituzioni britanniche, tra cui *Scotland's constitutional future. A consultation on facilitating a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom*, gennaio 2012; *Referendum on Scottish Independence*, elaborato dal *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lords (febbraio 2012); *The Referendum on Separation for Scotland: making the process legal*, House of Commons Scottish Affairs Committee, agosto 2012.

⁴⁷ 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, pp. 162-163; rilievi di segno analogo sono rinvenibili in J. PÉREZ ROYO, *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. p. 142 ss.

⁴⁸ Su tale prospettiva v. A. MASTROMARINO, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2014, p. 639 ss.

capacity also to recognise the multinational character of the State which underpins the political aspirations of its different peoples»⁴⁹; «a sign of strength, the latest example of the state's pragmatic reconsolidation in response to internal stresses»⁵⁰.

Proprio la negoziazione politica tra gli attori in conflitto sembra oggi la scelta di metodo assunta come centrale dall'accordo PSOE-*Junts*: centrale ma anch'essa tutta da concretizzare nelle sue modalità, pur non rinunciandosi a prospettare da subito l'intervento di mediatori internazionali indipendenti per garantire la lealtà delle parti nella conduzione delle trattative.

Volendo provare a formulare, anche alla luce dei recenti accadimenti, una valutazione sulla gestione della questione catalana da parte dello Stato spagnolo, si può ritenere che maggiormente funzionale all'unità dell'ordinamento e alla solidità delle sue istituzioni sarebbe forse risultato un atteggiamento non schiacciato sull'immobilismo e sulla giurisdizionalizzazione del conflitto, ma propenso a riconoscere la portata del problema e dare ad esso risposte politiche, nel tentativo di moderare la radicalità delle istanze portate avanti dalla Comunità autonoma. Molteplici, in tale prospettiva, le soluzioni da esplorare: un referendum consultivo sull'indipendenza, da costruire negli interstizi dell'ordinamento; oppure, senza arrivare a tale ipotesi, si sarebbe potuto ragionare su una revisione del modello di finanziamento; o su una riarticolazione dell'assetto autonomistico (da molti autorevoli studiosi criticato, in primo luogo per aver fallito l'obiettivo di sciogliere il «nudo gordiano del constitucionalismo español», quello della sistemazione della plurinazionalità)⁵¹, da realizzare con interventi o di portata generale o specificamente rivolti a riconoscere la peculiarità catalana⁵²; ancora, si sarebbe potuto operare sul rafforzamento degli strumenti di tutela linguistica.

Nella più recente vicenda, colpisce che il terreno per il raggiungimento dell'accordo di governo sia stato preparato proprio con iniziative intraprese dai socialisti su quest'ultimo versante, intese a riconoscere ai parlamentari la possibilità – fino ad oggi negata – di intervenire alle *Cortes generales* utilizzando lingue co-ufficiali, tra cui il catalano⁵³, e ad avviare le procedure per includere tale lingua tra quelle ufficiali della UE. Misure in parte ancora precarie e incerte, forse da sole insufficienti, ma che segnano effettivamente un cambio di scenario rispetto alla fase in cui – era il 2012 – un Ministro spagnolo (*de Educación y Cultura*)

⁴⁹ 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.

⁵⁰ W. WALKER, *International reactions to the Scottish referendum*, in *International Affairs*, vol. 90, n. 4, 2014, p. 745.

⁵¹ F. RUBIO LLORENTE, *Defectos de forma*, cit., pp. 163-164; in termini analoghi, 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 Autònoms i Federals*, n. 22, 2015, pp. 137-138.

⁵² Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña*, cit., pp. 228-230; J. TORNOS MAS, *El problema catalán: una solución razonable*, in *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 42, 2014, pp. 52-53.

⁵³ Si veda la *Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, approvata il 21 settembre 2023 (in *Boletín oficial del Estado*, n. 229 del 25 settembre 2023).



dichiarava candidamente al *Congreso de los diputados* l'intenzione del suo governo di «spagnolizzare i bambini catalani»⁵⁴.

⁵⁴ Cfr. *Wert: 'Nuestro interés es españolizar a los niños catalanes'*, in *El Mundo*, 10 ottobre 2012.