

Rivista N°: 2/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 08/06/2018

AUTORE: Federico Spagnoli*

IL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL E LA DISPUTA SULLA SECESSIONE DELLA CATALOGNA

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Prima della riforma (cenni). Le sentenze 31/2010 e 42/2014: il Tribunal fra tentazioni nazionalistiche e tentativi di dialogo. – 3. La riforma del 2015. Motivazioni e circostanze della sua approvazione. Caratteristiche e possibile influenza sull'imparzialità del Tribunal. – 4. La giurisprudenza successiva alla riforma. Applicazioni concrete della nuova disciplina ed atteggiamento del Tribunal nei confronti delle istanze identitarie catalane. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Negli ultimi anni, come noto, è tornato alla ribalta anche in alcuni Stati UE il tema della secessione¹, attirando l'attenzione del mondo politico, della dottrina e dell'opinione pubblica e portando anche alla celebrazione di diversi *referendum* indipendentisti, autorizzati o meno. In vari di questi casi si è avuto l'intervento delle Corti supreme/costituzionali nazionali, chiamate dai governi centrali a risolvere questioni sulla legittimità costituzionale di simili iniziative. Secondo alcuni autori, il bilancio di tali interventi sarebbe perlopiù negativo per i fautori della secessione.

In particolare, Abat i Ninet e Gardner² ritengono, sulla base di un'analisi comparata che prende in esame cinque Stati (Francia, Spagna, Italia, Stati Uniti e Canada), che le Corti, chiamate a giudicare su controversie inerenti a quelli che definiscono "distinctive identity claims"³ avanzati da unità territoriali subnazionali caratterizzate da peculiari caratteristiche

* Allievo ordinario della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

¹ Per una trattazione generale che mette a confronto i casi di Scozia e Catalogna si veda T. E. FROSINI, *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, in *Rivista AIC*, N. 1/2015, 23 gennaio 2015.

² A. ABAT I NINET- J. A. GARDNER, *Distinctive identity claims in federal systems: judicial policy of subnational variance*, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 14, Issue 2, 1 aprile 2016, pp. 378-410.

³ Ovvero "[...] claims by subnational units either to a distinctive subnational identity, whether ethnic, linguistic, cultural, or political, or to an enhanced measure of sovereignty within the federation based on such dis-

etniche, linguistiche, culturali etc. delle rispettive popolazioni, decidano sempre in maniera loro sfavorevole. Secondo gli autori esse sarebbero invariabilmente ostili a tentativi di ottenere il riconoscimento in sede giudiziale di istanze subnazionali di differenziazione, contrariamente all'accoglienza maggiormente favorevole che queste sono suscettibili di ricevere dagli attori politici⁴. Ciò, a loro giudizio, è dovuto a caratteristiche istituzionali e procedurali delle Corti stesse⁵.

In dottrina c'è però anche chi ritiene che un giudizio simile sia troppo netto, dato che in realtà l'atteggiamento delle Corti apparirebbe, ad un esame più attento, diversificato e ricco di sfumature, e sottolinea come in vari casi i giudici costituzionali, lungi dal mostrare ostilità a prescindere, abbiano piuttosto cercato di trovare una sistemazione costituzionale alle rivendicazioni identitarie, non disdegnando in certi casi persino di ammettere la liceità costituzionale della più estrema di esse, la secessione⁶. L'obiettivo di questo articolo è studiare il ruolo del giudice costituzionale in uno dei più controversi recenti tentativi di secessione in Europa, quello della Catalogna, che ha visto negli ultimi anni ripetuti interventi del *Tribunal Constitucional*, al quale il Governo nazionale ha più volte chiesto di pronunciarsi sulla costituzionalità degli atti adottati dalle istituzioni della Comunità Autonoma per perseguire il progetto di separazione dalla Spagna⁷.

In particolare, si cercherà di stabilire se ed in quale misura il giudice costituzionale spagnolo si sia dimostrato ostile alle proposte delle forze indipendentiste di svolgere una consultazione referendaria sul futuro *status* della Comunità Autonoma, anche in contrasto

tinctiveness" (*Ibidem*, p. 381). Peraltro, a giudizio degli autori queste rivendicazioni hanno natura perlopiù strumentale, volta ad ottenere benefici dalle autorità nazionali e migliorare la propria posizione politica e costituzionale nella federazione, anche se in certi casi possono essere impiegati per giustificare la secessione o renderne credibile la minaccia.

⁴ *Ibidem*, pp. 381 s.

⁵ Gli autori ipotizzano (*ibidem*, p. 410) che le cause del fenomeno risiedano: nella maggior diffidenza delle Corti verso queste iniziative, dovuta alla rarità di interazioni con gli attori politici subnazionali rispetto a quanto avviene per le autorità federali, che le porterebbe a sopravvalutare il possibile pericolo per l'ordinamento rappresentato dalle pretese di un'identità distinta; nella loro posizione istituzionale e composizione che le rende scarsamente sensibile alle esigenze subnazionali e maggiormente attente ai tentativi degli altri poteri federali di usurpare le loro prerogative; nell'individuazione del proprio ruolo primario nell'esigenza di garantire una tutela adeguata ed effettiva delle minoranze e degli altri soggetti interessati, facendole propendere per il ricorso ai processi formali di emendamento costituzionale con preferenza rispetto a negoziati politici informali, che potrebbero finire per sacrificare eccessivamente le esigenze e gli interessi delle minoranze più deboli e disperse sul territorio, prive di una rappresentanza istituzionale.

⁶ In particolare in questo senso si segnala G. MARTINICO, *Identity conflicts and secessions before courts: three case studies*, *Revista General de Derecho Público Comparado* 21 (2017), ISSN: 1988-5091, núm. 21, Julio (2017) lustel, p. 4, che fa notare come invece le corti si siano spesso misurate con l'argomento della secessione ed abbiano cercato di ricondurre persino una questione così dirompente e potenzialmente eversiva, per lungo tempo considerata un vero tabù del diritto costituzionale, entro termini giuridici, pur venendo così a trovarsi "in a quite uncomfortable situation, bringing them into the centre of political debate".

⁷ La bibliografia sull'argomento è assai vasta: per un buon riassunto si vedano fra i molti, G. FERRAIUOLO, *La via catalana. Vicende dello Stato plurinazionale spagnolo*, in www.federalismi.it, 11 settembre 2013 (che accenna anche al retroterra politico-ideologico dei fautori dell'indipendenza catalana), L. FROSINA, *La deriva della Catalogna verso la secessione unilaterale e l'applicazione dell'art. 155 Cost.*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, Nomos 3-2017, A. BAR CENDÓN, *El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática*, *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, N° 37, 2016, pp. 187-220, J. PÉREZ ROJO, *El Tribunal constitucional y la autonomía de Cataluña: crónica de un disparate*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, Fasc. 2/2017, 10 luglio 2017.

con l'ordinamento costituzionale vigente, oppure abbia cercato di accontentare almeno in parte tali istanze. In dottrina sono comparse valutazioni critiche della condotta del *Tribunal Constitucional*, che secondo alcuni autori avrebbe agito non sempre nella sua veste naturale di interprete della Costituzione e tutore della legalità costituzionale, facendo sorgere dubbi di eccessiva vicinanza alle posizioni del Governo, contrario ad ogni prospettiva di secessione⁸. A ciò si aggiunge la recente riforma della legge organica sul *Tribunal Constitucional*, che, con l'obiettivo dichiarato di conferire maggiore effettività alle decisioni del *Tribunal*, gli ha attribuito nuovi e rilevanti poteri di esecuzione. Tale scelta è stata da più parti vista come un tentativo di rafforzare il giudice delle leggi in modo da contribuire ad una gestione conflittuale della questione catalana, in collaborazione con l'esecutivo, che ha più volte dimostrato di volersi servire delle decisioni del *Tribunal* come di un'arma per evitare, insistendo rigidamente sul rispetto del dato costituzionale, di confrontarsi sul piano politico con Barcellona, strategia che peraltro sembra aver avuto solo l'effetto di inasprire i contrasti⁹.

Dapprima si illustrerà l'atteggiamento del *Tribunal* precedente alla riforma del 2015, prendendo in esame le prime sentenze; in secondo luogo si analizzerà la legge organica del 2015, soffermandoci sui suoi caratteri generali e verificandone le potenziali implicazioni negative per l'imparzialità e apoliticità del *Tribunal*; infine, parleremo delle vicende più recenti, con il riesplodere dello scontro politico e giudiziario, al fine di accertare se in tali occasioni il giudice delle leggi abbia fatto uso dei nuovi poteri conferitigli e come ciò abbia influito sulla sua indipendenza di giudizio.

2. Prima della riforma (cenni). Le sentenze 31/2010 e 42/2014: il *Tribunal* fra tentazioni nazionalistiche e tentativi di dialogo

In un Paese come la Spagna, da sempre percorso da tensioni indipendentiste dovute a minoranze linguistico-culturali, il *Tribunal Constitucional* ha dovuto da tempo confrontarsi col tema della secessione, in particolare con la riforma degli Statuti di varie Comunità Autonome nella seconda metà degli anni 2000, in molti dei quali furono inserite previsioni espressive dell'identità "nazionale" delle rispettive popolazioni¹⁰. Il più celebre e controverso di tali progetti fu quello volto ad adottare un nuovo Statuto per la Catalogna in sostituzione di quello

⁸ Si tratta di constatazioni assai ricorrenti nella dottrina costituzionalista spagnola: si vedano gli autori citati da G. FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione. Un itinerario*, Napoli, Editoriale Scientifica s.r.l., 2016, pp. 154 ss., il quale osserva come ormai l'autorità e la stessa legittimazione del *Tribunal* siano state gravemente compromesse da un'eccessiva lottizzazione partitica della nomina dei suoi componenti, lasciando intravedere l'esistenza di "una disfunzione sistemica di non poco conto" che richiede una riforma radicale in materia.

⁹ A. MASTROMARINO, *La Catalogna se desconecte, la Spagna responde*, in DPCE online 2015-3 (<http://www.dpce.it/dpce-online-3-2015/>), pp. 5 ss., compie un'accurata e assai critica disamina della condotta dell'esecutivo nazionale e di quello autonomico.

¹⁰ G. DELLEDONNE - G. MARTINICO, *Legal conflicts and subnational constitutionalism*, *Rutgers Law Journal*, Rutgers School of Law - Camden, Vol. 42, Issue 4, pp. 895 ss., riportano vari esempi di disposizioni simili, pur rimarcando che in diversi casi esse erano strumentali a rivendicare ulteriori competenze e le corrispondenti risorse economiche.

del 1979¹¹. Sulle sue previsioni, per molti aspetti di difficile conciliabilità con il dettato della Costituzione spagnola, si è scritto molto¹²: proprio per tali motivi esso fu ben presto impugnato dinanzi al *Tribunal Constitucional*¹³. Quello che seguì non fu certo uno dei momenti più lodevoli della storia del *Tribunal*, dato che proprio all'atteggiamento del giudice costituzionale in quel frangente si può addebitare gran parte della successiva diffidenza delle forze politiche indipendentiste nei suoi confronti, per cui è utile, come premessa, fornire qualche cenno in materia¹⁴. Lo stesso tempo impiegato dal *Tribunal* per decidere, ben quattro anni dalla presentazione del ricorso, fu oggettivamente eccessivo per una pronuncia di tale importanza¹⁵ e nel frattempo si diffusero illusioni su contrasti in seno al *Tribunal* stesso che generarono nel pubblico l'impressione di una corte politicizzata e non imparziale¹⁶.

Quando infine fu emessa, la sentenza 31/2010¹⁷ scontentò profondamente le autorità e la popolazione catalane e suscitò i rimproveri di larga parte della dottrina¹⁸, anche perché tutt'altro che ineccepibile sotto il profilo decisionale ed argomentativo¹⁹. Ad esempio, il *Tribunal*, nel dichiarare priva di valore vincolante la previsione del preambolo che allude alla quali-

¹¹ Peralto nel frattempo nei Paesi Baschi si registrò il fallito tentativo di riforma, in senso latamente federale, dello Statuto di autonomia (c.d. *Plan Ibarrexe* del 2003), sul quale si rimanda a R. L. BLANCO VALDÉS, *La seconda decentralizzazione spagnola: tra riforma confederale e Stato possibile*, in www.federalismi.it, 10 settembre 2008, pp. 12 ss. Una legge che indicava una consultazione referendaria sull'autodeterminazione della Comunità Autonoma fu dichiarata incostituzionale dal *Tribunal Constitucional* nella sentenza 103/2008.

¹² Per alcune valutazioni piuttosto critiche si vedano BLANCO VALDÉS, *op. cit.*, pp. 16 ss., J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Lo Statuto di Autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della Catalogna*, in www.federalismi.it, 10 settembre 2008, nonché E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, 2014, che alle pp. 72 ss. si dilunga sul complicato processo di elaborazione ed approvazione dell'*Estatut* del 2006, delineando il quadro politico a livello sia catalano che nazionale, segnato da forti disaccordi, specialmente fra PSOE e PP.

¹³ Per un elenco dei vari ricorsi, il primo dei quali promossa da parlamentari del PP, si vedano DELLEDONNE - MARTINICO, *op. cit.*, p. 903.

¹⁴ Scrive A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, Fasc. 3/2017, 27 novembre 2017, p. 3, "Ci sono sentenze costituzionali destinate a segnare profondamente la vita politico-istituzionale di un paese. La sentenza n. 31 del 28 giugno 2010 del Tribunale costituzionale spagnolo, adito per verificare la costituzionalità di un gran numero di disposizioni dello Statuto catalano approvato nel 2006, è fra queste", in quanto, anche per le aspettative di riforma del sistema autonomico che ha deluso, costituì "un vero e proprio punto di non ritorno" nei rapporti Barcellona-Madrid.

¹⁵ Anche perché, dopo essere stato confermato con un *referendum* a popolare, lo Statuto era ormai entrato in vigore.

¹⁶ Senza dimenticare la ricsuzione del giudice Pérez Tremps richiesta dal PP al *plenum* del Tribunale e da questo accettata, per via di una precedente collaborazione col Governo catalano, nonché la morte del giudice Garcia Calvo. Sulla vicenda di Pérez Tremps e sulle critiche dei partiti catalani si veda T. J. MILEY, ©Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Spain Recusal and the Question of Judicial Independence: Reflections on the Current Spanish Controversy in Comparative and Theoretical Perspective*, Working Papers CEPC RS 2/2008 – ISBN, che ne approfitta per mettere a confronto la disciplina spagnola, statunitense e tedesca in materia di ricsuzione.

¹⁷ Per un commento si veda L. ANDREATTO, *La sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sullo Statuto di Autonomia della Catalogna*, in *Rivista AIC*, N. 00 del 2 luglio 2010.

¹⁸ FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione*, cit., p. 155, cita e riassume molte di queste critiche dottrinarie, il cui peso può apparire addirittura "sorprendente" se si considerano sia il travagliato procedimento dinanzi al *Tribunal* che i contenuti effettivi della pronuncia, ma che d'altra parte non risultano nemmeno del tutto immeritate.

¹⁹ BAR CENDÓN, *op. cit.*, p. 188, parla di una sentenza che "es alambicada, reiterativa y abusa del mecanismo de la interpretación conforme, con la intención de afectar en la menor medida posible el contenido normativo del Estatuto".

tà di nazione del popolo catalano (conformemente all'art. 2 Cost., il quale la riconosce solamente al popolo spagnolo nel suo insieme)²⁰, si è attirato le ire del mondo politico catalano per la negazione delle pretese identitarie così vive in quella regione, e c'è da chiedersi se fosse necessario insistere tanto su un aspetto dall'importanza principalmente simbolica²¹. Caratteristico della sentenza è l'utilizzo eccessivo e scarsamente argomentato della tecnica dell'interpretazione costituzionalmente conforme²², attraverso la quale il *Tribunal* ha salvato molte previsioni statutarie fortemente sospettate di incostituzionalità, ma al prezzo di snaturarle, nonostante fossero contenute nella massima fonte del diritto a livello *autonómico*²³, insistendo eccessivamente sulla natura formale di legge organica dello Statuto e trascurandone il rango paracostituzionale²⁴. I tentativi di riscrittura della norma fondamentale della Catalogna e la contrapposizione ai suoi contenuti politico-ideologici hanno avuto l'effetto di delegittimare il *Tribunal*, costretto da allora in poi a fare i conti con istituzioni e un'opinione pubblica che non ne riconoscevano l'autorità, considerandolo un organo "politico".

Se effettivamente nella sentenza 31/2010 il *Tribunal* aveva agito in modo alquanto ostile con riguardo alla vocazione identitaria dello Statuto²⁵, un atteggiamento più aperto e costruttivo sarà la cifra dominante di un'altra importante sentenza relativa ai fatti catalani, la 42/2014.

²⁰ Preambolo dello Statuto di autonomia catalano del 2006, citato dal par. 7 FJ della sentenza 31/2010. FJ. MARTINICO, *op. cit.*, pp. 13 s., traccia un paragone con la ben nota vicenda nostrana delle sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte Costituzionale, nelle quali il giudice delle leggi decise di non dichiarare illegittime alcune previsioni in tema di diritti di Statuti regionali di dubbia costituzionalità, "but, rather, decided to 'downgrade' their legal force", riconoscendole come mere espressioni di sensibilità politiche e culturali territoriali, prive di qualsiasi forza giuridica e non suscettibili di attuazione legislativa. L'autore critica però questo atteggiamento della Corte come meramente dilatorio del conflitto.

²¹ AJA, *op. cit.*, pp. 93 ss. parla di "exceso de celo del TC sobre la posible influencia de estos conceptos para la interpretación de otras normas" e di "pronunciamento sorprendente, gratuito e irritante para muchos catalanes", recante "una carga ideológica de nacionalismo español equivalente a la que portaba el Estatuto de nacionalismo catalán".

²² Per un'analisi dettagliata dell'impiego di tale tecnica interpretativa in questa decisione si veda R. IBRIDO, *Il rebus dell'interpretazione conforme alla luce della recente sentenza sullo Statuto catalano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2011. MARTINICO, *op. cit.*, pp. 14 s., individua un precedente nella sentenza 247/2007, sulla costituzionalità dell'art. 17 del nuovo Statuto della Comunità Valenzana, e rileva che, a differenza di quanto sostenuto dalla Corte Costituzionale nelle sentenze di cui alla nota 18, il *Tribunal* non nega la natura giuridica delle previsioni contestate, ma ne disconosce semplicemente il valore ai fini interpretativi, seppur con gli stessi risultati pratici.

²³ Questi lati negativi della sentenza erano peraltro ben visibili anche ad alcuni membri del *Tribunal*: si prenda ad esempio il *voto particular* del giudice J. Rodríguez-Zapata Pérez, che al par. 6 parla di una "sentencia oculta que manipula los preceptos del EAC, los modifica y desconoce su sistemática interna hasta convertirlo en un embrollo de normas vacías, paralizadas, futuras o a las que se hace decir lo que no dicen, ni han querido decir".

²⁴ Ricorda CASTELLÁ ANDREU, *op. cit.*, pp. 19 s.: "Lo Statuto è una norma subordinata alla Costituzione, benché la completi nelle parti in cui essa non prevede discipline (per questo fa parte del blocco di costituzionalità), che fa parte dell'ordinamento spagnolo (art. 147.1 CE) e pertanto suscettibile di essere controllata dal Tribunale Costituzionale (art. 27 LOTC)", e si può ben dire che esso abbia "anima" di Costituzione e "corpo" di regolamento".

²⁵ Scrivono ABAT I NINET-GARDNER, *op. cit.*, p. 494, a proposito della tendenza del *Tribunal* a sminuire la natura vincolante delle disposizioni più problematiche dello Statuto: "While the Court's hostility to Catalonia's DIS claim – and its official recognition by Spain – is thus covered by a thin veneer of polite condescension, it is hostility nonetheless", mentre previsioni analoghe di altri Statuti hanno ricevuto un trattamento ben più favorevole.

Negli anni intercorsi fra le due pronunce il movimento indipendentista catalano aveva varato iniziative volte ad avviare il processo costituente di “disconnessione” dalla Spagna, rivendicando in particolare l’esistenza di un preteso “diritto a decidere” del popolo catalano circa lo *status* della Comunità Autonoma²⁶. A queste mosse il Governo nazionale reagì per via giudiziaria, impugnando gli atti davanti al *Tribunal Constitucional* e rifiutandosi di trattare sul piano politico: in questo clima conflittuale si inserisce la sentenza. Il Governo impugnò la risoluzione 5/X del 23 gennaio 2013 del Parlamento catalano, contenente la “*Declaración de Soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*”, volta a dare avvio al processo per rendere effettivo l’esercizio di quel diritto²⁷. Alcuni autori hanno rilevato come il *Tribunal* avrebbe forse potuto negare la ricevibilità del ricorso, senza addentrarsi nel merito dell’assai spinosa questione²⁸, mentre così facendo si sarebbe dimostrato “eager to speak” in una fase nella quale il dialogo politico fra esecutivo nazionale e *Generalitat* si era arenato, facendo valere il proprio ruolo di custode dell’ordinamento costituzionale per mediare e cercare di recuperare l’autorevolezza e legittimazione appannatesi dopo la pronuncia del 2010²⁹.

Se la dichiarazione di sovranità della popolazione catalana viene dichiarata incostituzionale³⁰, il giudice costituzionale salva il supposto diritto a decidere, dichiarando, sempre attraverso un’interpretazione conforme e sistematica, che la risoluzione impugnata esprime “una aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución”³¹, in particolare attraverso la revisione costituzionale, superando la mancanza di una clausola espressa di secessione nella Costituzione iberica e sottoponendo a regole procedurali chiare e condivise quello che altrimenti risulterebbe un processo denso di incognite e dalla dubbia legalità³², secondo un indirizzo che rimanda alla celebre *reference* sulla secessione del Québec pronunciata nel 1998 dalla Corte Suprema canadese³³ ed esplicitamente citata

²⁶ V. FERRERES COMELLA, *The Spanish Constitutional Court Confronts Catalonia’s ‘Right to Decide’ (Comment on the Judgement 42/2014)*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 10, n. 03, dicembre 2014, p. 573, rileva le ambiguità del concetto, interpretabile sia come diritto di decisione unilaterale che come diritto di essere consultati.

²⁷ FERRAIUOLO, *La via catalana*, cit., p. 15.

²⁸ R. IBRIDO, *Il “derecho a decidir” e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo*, in www.federalismi.it, pp. 4 ss., ritiene che decidendo per la ricevibilità del ricorso il Tribunale si sia discostato dalla propria giurisprudenza in materia, in modo peraltro poco convincente, giustificandosi sulla base del contenuto concreto dell’atto e non del suo *nomen*.

²⁹ FERRERES COMELLA, *op. cit.*, p. 579. L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale Costituzionale spagnola sulla Dichiarazione di Sovranità della Catalogna*, in www.federalismi.it, 14 maggio 2014, ricorda che la ricevibilità fu la “questione centrale e più controversa, che ha ritardato l’adozione della sentenza”.

³⁰ Sent. 42/2014, par. 3 FJ. Si ricordi che l’art. 1 Cost. attribuisce la sovranità al popolo spagnolo nel suo insieme, e che l’art. 2 sancisce espressamente l’indivisibilità della Nazione (contrapposta a “*nacionalidades*” e “*regiones*”).

³¹ *Ibidem*, par. 4 FJ.

³² Il *Tribunal* mira ad accreditare la Spagna come uno Stato costituzionale tollerante, che accetta la partecipazione alle dinamiche politiche di forze radicalmente opposte all’attuale architettura dello Stato spagnolo, purché per modificarla usino strumenti legittimi e democratici, precisando al par. 4 FJ di non essere quella che si definisce una “democrazia militante”. Va però precisato che quest’ultimo è un concetto ben distinto dall’esistenza di un nucleo imm modificabile di valori costituzionali e MARTINICO, *op. cit.*, p. 24, nota 99, ritiene che il *Tribunal* abbia qui confuso i due concetti.

³³ Come osserva *ibidem*, pp. 20 ss., sia la *reference* che la sentenza 42/2014 condividono un “substantive approach”, ovvero la tendenza tipica di queste corti di vertice “to go beyond mere formalist arguments, going

dal *Tribunal*³⁴. Si impone a tali fini il ricorso alla procedura di revisione ex art. 168 Cost. che prevede il *referendum* popolare obbligatorio³⁵, e ammette che essa possa essere avviata dalla *Generalitat* e che il dovere di lealtà costituzionale imporrebbe al Parlamento spagnolo di “entrar a considerarla”³⁶. Oltre a confermare la vigenza nell’ordinamento spagnolo del principio di lealtà costituzionale, tipico dei sistemi federali³⁷, si ha un altro punto di contatto con la *reference* canadese, che attribuiva particolare valore al confronto fra visioni politiche³⁸. La sentenza 42/2014 ha in generale incontrato un’accoglienza favorevole³⁹, per l’aver cercato una collocazione costituzionalmente compatibile alle istanze separatiste, incaricandosi, vista l’assoluta mancanza di aperture del Governo, di condurre un “dialogo” con il Parlamento catalano⁴⁰. Se la si confronta con quella del 2010, non sembra di trovarci di fronte all’ostilità di cui parlano Abat i Ninet e Gardner. Tuttavia, la storia non era destinata a finire qui.

to the substance and avoiding all the procedural details standing between it and the relevant questions to be addressed”, rappresentata nel primo caso dal richiamo ai principi fondamentali non scritti dell’ordinamento che devono essere rispettati anche da chi vuole uscire dalla Federazione, nel secondo dal richiamo al principio democratico e ai diritti fondamentali.

³⁴ Per IBRIDO, *Il “derecho a decidir”*, cit., pp. 20 ss., la *Secession Reference* “è stata oggetto di un riferimento adesivo esplicito”, ma conclude che tramite questo richiamo il *Tribunal* avrebbe semplicemente tentato di giustificare la possibilità (pacifica) di giustificare una secessione per mezzo della revisione, al fine di “gettare ‘fumo negli occhi’ di una ‘opinione pubblica costituzionale’ che si vuole convincere in merito ai propositi conciliatori della sentenza”. Anche FERRERES COMELLA, *op. cit.*, pp. 580 s. osserva che qui il *Tribunal* ha evidentemente preso un abbaglio, perché la Corte canadese aveva negato la possibilità di una secessione unilaterale e non di un *referendum* unilaterale sulla secessione.

³⁵ Da impiegare in caso di revisione totale o di modifica parziale di punti particolarmente rilevanti del testo costituzionale. Sui diversi procedimenti di modifica della Costituzione spagnola si rinvia a M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Bari, Laterza, 2014, p. 214.

³⁶ Sent. 42/2014, par. 4, lett. c) FJ.

³⁷ Sul significato di questa nozione si veda A. LA PERGOLA, *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie “garantite”. Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, CEDAM, 1987, p. 173, il quale rileva come i concetti equivalenti abbiano avuto origine con riferimento all’ordinamento internazionale e caratterizzino i c.d. Stati federali per aggregazione (tutto il contrario della Spagna, che ha vissuto un lungo processo di decentramento).

³⁸ MARTINICO, *op. cit.*, pp. 28 s., osserva che questo richiamo non è casuale, ma dimostra come per il *Tribunal* l’unica soluzione possibile delle controversie relative alla secessione sia quella politica, nel quale il suo ruolo è di “prepare this inter-institutional dialogue, checking that the relevant legal procedures are followed and applied in a proper manner”.

³⁹ FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale Costituzionale spagnola sulla Dichiarazione di Sovranità della Catalogna*, cit. p. 12, ricorda che la dottrina e alcuni esponenti politici hanno utilizzato per qualificarla “espressioni quali ‘equilibrata’, ‘ragionevole’ e ‘di gran consenso’”. Per MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, cit., pp. 4 s., nota 9, la sentenza cerca di “preservare quell’equilibrio e quell’equità costituzionale di cui si è detto”, pur negando l’applicabilità del principio di autodeterminazione.

⁴⁰ Secondo FERRERES COMELLA, *The Spanish Constitutional Court Confronts Catalonia’s ‘Right to Decide’ (Comment on the Judgement 42/2014)*, cit., p. 585 la decisione del *Tribunal*, presumendo la costituzionalità di un documento che si pone invece in grave contrasto con l’ordine costituzionale esistente, può comunque essere vista come “a heroic effort at preserving the existing constitutional order, in spite of the political crisis that the Catalan developments have caused”. Essa ha il merito di continuare a trattare le autorità catalane “as loyal actors within the constitutional system”, nonostante i molti indizi della loro scarsa disponibilità a rispettare l’autorità del *Tribunal* e a collaborare con il Governo.

3. La riforma del 2015. Motivazioni e circostanze della sua approvazione. Caratteristiche e possibile influenza sull'imparzialità del *Tribunal*

L'atmosfera politica era ormai troppo deteriorata perché il tentativo del *Tribunal* di porre le basi per una risoluzione costituzionale delle controversie potesse esperire i suoi frutti. Alcuni mesi dopo, la legge catalana 10/2014, che consentiva di indire una consultazione "non referendaria" (al fine di eludere la riserva di competenza statale in materia di indizione dei *referendum*, dopo il rifiuto del Parlamento di delegare i poteri appositi) sul futuro della Catalogna, in attuazione del citato "diritto a decidere"⁴¹, assieme al decreto di indizione di una consultazione del genere per il 9 novembre 2014 fu oggetto di un ricorso governativo dinanzi al giudice costituzionale, il quale, ex art. 161, 2° comma Cost., concesse la richiesta sospensione per cinque mesi, rinnovabili su decisione del *Tribunal* stesso, dell'efficacia degli atti. La reazione non fu sufficiente a fermare le autorità catalane, che organizzarono via *internet* un "procedimento partecipativo" giuridicamente non vincolante, i cui atti furono anch'essi impugnati dal Governo e sospesi dal *Tribunal*, ma che si svolse ugualmente⁴².

Per le finalità dell'articolo non ci si soffermerà sulle sentenze relative a tale vicenda (31 e 32/2015): la prima dichiara incostituzionale la legge impugnata nella parte in cui prevede che le consultazioni possano avere carattere generale, creando dei veri e propri *referendum* sotto falso nome che avrebbero permesso il conseguimento unilaterale di scopi che richiederebbero una modifica costituzionale e non possono essere lasciati alla decisione maggioritaria di una sola parte del popolo spagnolo; la seconda censura gli atti materiali impugnati come riflesso dell'incompetenza della Comunità Autonoma in campo referendario⁴³. Il *Tribunal* ribadisce così capisaldi già esposti nella sentenza 42/2014 e non si oppone *tout court* ai tentativi di secessione, purché rispettino certi valori e procedimenti, né esprime particolare ostilità, considerata la gravità dell'infrazione contestata.

Tuttavia, l'atto di sfida con il quale il Governo catalano, nonostante la sospensione degli atti disposta dal *Tribunal*, ha proseguito nell'organizzazione e nello svolgimento della consultazione "non referendaria" del 9 novembre ha con ogni probabilità influito sulla decisione del Governo di riformare la disciplina in tema di esecuzione delle sentenze costituzionali, con pesanti conseguenze sul ruolo di mediatore che il *Tribunal* era riuscito a ritagliarsi nella disputa.

⁴¹ Sui caratteri di tali consultazioni, sostanzialmente equivalenti agli ordinari *referendum* consultivi nazionali, si veda CASTELLÀ ANDREU, *The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, cit., p. 444.

⁴² Tale peculiare consultazione vide l'80% dei votanti favorevoli all'indipendenza, anche se l'affluenza fu pari a circa 1/3 degli aventi diritto, al punto che per M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *Referendum e secessione. La vicenda della Catalogna*, in www.federalismi.it, 26 gennaio 2015, p. 8, a queste condizioni "il diritto a decidere non è più esercitato in quanto diritto alla partecipazione politica ma come un sottogenere della libertà di espressione".

⁴³ Peraltro, va sottolineato che nel caso della sentenza 32/2015 il *Tribunal* si trovò a pronunciarsi quando la consultazione sostitutiva aveva già avuto luogo da mesi e le azioni in questione avevano ormai esaurito i propri effetti. Ciò poteva far nascere dei fondati dubbi sull'utilità od opportunità di affrontare in sede giudiziaria tale questione.

Il risultato è stata la legge organica 15/2015, approvata il 16 ottobre 2015 al fine di riformare la legge organica sul *Tribunal Constitucional* (2/1979, c.d. LOTC), che merita un'analisi dettagliata. Le circostanze della sua approvazione ne fanno risaltare, al di là della presunta natura generale, lo scopo politico ben preciso, ovvero quello di rispondere alla sfida indipendentista delle istituzioni catalane aumentando i poteri del *Tribunal*⁴⁴. La legge fu infatti approvata in maniera anomala per un testo che modifica un aspetto fondamentale del funzionamento di una delle principali istituzioni statali, secondo un procedimento accelerato d'urgenza in lettura unica e con i voti del solo Partito Popolare⁴⁵. Il risultato è stata una modifica voluta e votata esclusivamente dalla maggioranza di governo (ostile ad aperture agli indipendentisti), in un contesto tutt'altro che neutro come quello di poco precedente le elezioni generali previste per la fine dell'anno⁴⁶, laddove sarebbe stato politicamente opportuno riformare il *Tribunal* solo in presenza di un consenso condiviso fra le varie forze politiche e sulla base di un progetto che non perseguisse meri obiettivi politici contingenti.

Inoltre, vale la pena di dire qualcosa sui dichiarati obiettivi della legge esaminata, presentata come una misura necessitata e priva di connotazioni politiche partigiane. In particolare, il preambolo della legge proclama con enfasi che l'esistenza di strumenti di garanzia dell'esecuzione delle decisioni dei giudici è un corollario naturale dell'esercizio di qualsiasi potere giurisdizionale, essenziale per l'esistenza stessa dello Stato di diritto⁴⁷; tale ruolo spetta al *Tribunal Constitucional*. Fin qui non ci sono appunti significativi da muovere, dato che senza dubbio, considerato il ruolo cruciale che nei moderni ordinamenti democratici è affidato ai giudici costituzionali in materia di tutela dei diritti fondamentali e garanzia del rispetto dei principi costituzionali, è importante che le decisioni vengano rispettate e puntualmente eseguite⁴⁸ dagli altri soggetti dell'ordinamento e che esistano appositi meccanismi giuridicamente attivabili per assicurarle.

⁴⁴ Della riforma come "fruto de unas circunstancias muy concretas" parla M. HERNANDEZ RAMOS, *Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, 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* [boe n.º 249, de 17-X-2015] *Un paso en la dirección equivocada*, in CRÓNICA DE LEGISLACIÓN (Julio-Diciembre 2015) Constitucional, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, junio 2016, 252-255 eISSN: 2340-5155 © Ediciones Universidad de Salamanca - cc by-nc-nd, p. 252. A. LOPEZ BASAGUREN, "Reforma innecesaria e imprudente", *El Correo Español – El Pueblo Vasco*, 5 de septiembre de 2015, p. 30, citato da A. TORRES GUTIÉRREZ, *Estudio de las recientes reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en España: La LO 12/2015, de 22 de Septiembre, y la LO 15/2015, de 16 de octubre*, *Civitas Europa* 2015/2 (Nº 35), p. 293, definisce la legge "intempestiva" e "innecesaria".

⁴⁵ Per un resoconto critico ed esaustivo della vicenda si veda M. ALMEIDA CERREDA, *El "nuevo" sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1. 2016, pp. 168 ss. Il ricorso all'*iter* accelerato fu possibile perché la proposta venne presentata dal gruppo parlamentare del PP, anziché dal Governo, permettendo di eludere una serie di passaggi procedurali nonostante la mancanza dei requisiti richiesti.

⁴⁶ Come non manca di ricordare *ibidem*, pp. 165 s.

⁴⁷ Legge organica 15/2015, preambolo.

⁴⁸ Risulta opportuno effettuare una breve precisazione sulla possibile ambiguità del vocabolo "esecuzione" quando si riferisca a decisioni di organi giurisdizionali. Difatti, come mette bene in evidenza E. STRADELLA, *Il problema dell'esecuzione delle decisioni costituzionali e il caso spagnolo*, in www.federalismi.it, 31 gennaio 2018, pp. 2 ss., esso può indicare vari fenomeni, non coincidendo con la nozione di "giudicato costituzionale" (del quale rappresenterebbe semmai la conseguenza, un'"attività complementare rispetto a quella cognitiva" volta ad assicurare il soddisfacimento di un diritto individuale) né col concetto di "seguito" o *compliance*, che indicherebbe

Tuttavia, lo stesso preambolo rischia di risultare poco convincente laddove afferma che “Si bien la actual regulación del Tribunal Constitucional contiene los principios generales para garantizar la efectividad de sus resoluciones, la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad obliga a desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de efectividad sea real”⁴⁹. Quali sarebbero le “nuevas situaciones” che sembrano minacciare l’effettività delle decisioni del *Tribunal* in maniera così grave da richiedere un significativo rafforzamento degli strumenti di esecuzione per combatterle? Nel preambolo non si riscontrano precisazioni in proposito, ma non è difficile comprendere, specie se si tiene conto del complessivo contesto politico⁵⁰, che l’allusione è ai fatti catalani, tale da far parlare alcuni autori di un vero e proprio “nesso di causalità” con questi ultimi⁵¹. Ad ogni modo, pur ammettendo che, celebrando la consultazione del 9 novembre nonostante l’espresso divieto del *Tribunal*, le autorità catalane certamente non abbiano dimostrato affatto lealtà costituzionale, non pare nemmeno che sussista la situazione di quasi emergenza costituzionale che traspare dal preambolo, dal quale sembrerebbe che il fenomeno della mancata esecuzione delle sentenze costituzionali abbia raggiunto dimensioni tali da mettere a rischio la stessa esistenza dello Stato democratico di diritto spagnolo⁵². Non risultava, dunque, alcuna reale necessità di intervenire in materia con modalità di urgenza, cosa che mette ancor più in luce il carattere strumentale e pretestuoso dell’operazione. Inoltre, come si cercherà di dimostrare mediante un esame delle disposizioni della legge, queste apparivano architettate appositamente per riferirsi alla situazione attuale di tensione fra Madrid e Barcellona, cercando di forgiare un forte legame fra Governo e *Tribunal*, in base al quale questo si incaricava di contrastare sul piano giuridico i tentativi di secessione e a sua volta l’esecutivo avrebbe avuto un ruolo importante nell’implementazione delle decisioni del giudice delle leggi⁵³.

invece “il livello sostanziale dell’adesione che l’ordinamento nel suo complesso, o in una sua parte, manifesta nei confronti della pronuncia del giudice costituzionale”. L’esecuzione risulterebbe perciò “un’azione imperativa e unilaterale da parte dell’organo chiamato a darvi corso e configurerebbe come soggetto passivo quello nei confronti dei quali è diretta, chiamato a conformarsi alla decisione assunta dallo stesso organo esecutore ovvero da altro organo”, ma restano seri dubbi sulla possibilità di trasporre questo concetto nel ramo della giurisdizione costituzionale, date le varie forme che il giudicato costituzionale è suscettibile di assumere (come avviene anche nel diritto civile). La figura dell’esecuzione assume quindi connotati ibridi ed indefiniti, ambiguità accentuata dal fatto che di rado viene disciplinata nel dettaglio.

⁴⁹ Legge organica 15/2015, preambolo.

⁵⁰ TORRES GUTIÉRREZ, *op. cit.*, pp. 292 s., osserva non a caso che la proposta di legge fu avanzata in corrispondenza dell’avvio della campagna elettorale per le elezioni autonome catalane del 27 settembre 2015 e vide il protagonismo del candidato del PP alla presidenza della *Generalitat*, evidenziando chiaramente i fini politico-elettorali della manovra.

⁵¹ STRADELLA, *op. cit.*, p. 30, che definisce tale nesso addirittura “manifesto”.

⁵² Qualche dato in proposito è fornito da I. VILLAVARDE MENÉNDEZ, *Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma*, in *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, N° 38, 2016, pp. 643-682, reperibile in www.dialnet.unirioja.es, p. 644, nota 3: in 35 anni il *Tribunal* ha affrontato una media di 2 incidenti di esecuzione all’anno, ammontanti a circa l’1% del totale delle sue decisioni.

⁵³ *Ibidem*, p. 649, sottolinea la “posición privilegiada que ocupa el Gobierno de la Nación”, visibile ad esempio nella competenza esclusiva dello stesso in materia di esecuzione sostitutiva e nella sua legittimazione esclusiva ad avviare un incidente di esecuzione secondo la procedura d’urgenza, “una posición que olvida la existencia de las Comunidades Autónomas, y la condición de España de Estado descentralizado”.

Analizziamo quindi il testo della legge e le sue possibili implicazioni, ricordando fra l'altro che essa è stata oggetto di un parere di conformità della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, che ne ha evidenziato potenziali criticità⁵⁴. Uno dei principali interrogativi riguarda la legittimità e/o opportunità di affidare al giudice costituzionale compiti di esecuzione delle proprie sentenze: non manca chi osserva che un tale organo, che istituzionalmente dovrebbe occupare una posizione di garanzia, politicamente neutrale, non potrebbe assumere un ruolo attivo in materia senza che ciò incida sulla sua imparzialità, dato che si tratterebbe di un compito di natura prettamente politica, maggiormente adatto agli organi di governo⁵⁵. La stessa Commissione di Venezia osserva che, se si guarda agli altri ordinamenti europei, l'attribuzione di poteri del genere al giudice costituzionale risulta l'eccezione, sebbene ciò non basti di per sé, data la mancanza di una prassi comune ai vari Paesi ("in the light of the absence of common European standards in this field", par. 78), a bollare come illegittima la via prescelta dalla Spagna, che comunque non viene ritenuta raccomandabile⁵⁶.

Così, ai sensi della nuova legge il *Tribunal* è tenuto a vegliare "por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones", indicando nella sentenza o risoluzione o anche in atti successivi il soggetto incaricato dell'esecuzione ed i mezzi necessari, oltre che a risolvere eventuali incidenti di esecuzione ai sensi dell'art. 92, 3° comma e a dichiarare la nullità delle risoluzioni che si oppongono all'esecuzione delle sue decisioni, "previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó"⁵⁷. In altri articoli si prevede che il giudice costituzionale possa farsi assistere da altre autorità statali, anzi, poiché le sue decisioni acquisiscono a questi fini il valore di titoli esecutivi ex art. 87, 2° comma, si impone a tutte le amministrazioni e i pubblici poteri, comprese le corti, di prestare "con carácter preferente y urgente" al *Tribunal* l'assistenza che esso richiederà⁵⁸. Si stabilisce inoltre, in modo da assicurare maggior coor-

⁵⁴ Parere 827/2015, 13 marzo 2017, in www.venice.coe.int.

⁵⁵ Così STRADELLA, *op. cit.*, p. 8, secondo la quale l'esercizio di questa attività da parte del giudice costituzionale, da solo o con l'ausilio di altri soggetti, specie se destinatari dell'esecuzione sono altri organi costituzionali, appare "particolarmente discutibile già dal punto di vista teorico e della stessa accettabilità costituzionale", richiamandosi alle tesi di F. PIERANDREI, *Le decisioni degli organi della "giustizia costituzionale". Natura, efficacia, esecuzione*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Volume Secondo, Padova, Cedam, 1957.

⁵⁶ Parere 827/2015, cit., parr. 71 ss. Ai parr. 15-26 la Commissione procede all'analisi della normativa vigente in diversi Stati, distinguendo varie categorie di previsioni. STRADELLA, *op. cit.*, pp. 13 ss., nota come, in generale, una disciplina espressa dell'esecuzione costituzionale sia caratteristica "di ordinamenti pseudo-democratici, o comunque democrazie incomplete, e quella di ordinamenti di Stati composti caratterizzati da un pluralismo territoriale di tipo federale o quasi-federale", spesso collegata ad istituti di tutela dei diritti fondamentali. Non è un caso che dell'argomento si occupino perlopiù le Costituzioni o la legislazione di vari Paesi europei ex comunisti, nonché quelle di Austria e Germania, anche se di solito non si attribuiscono specifici compiti esecutivi al giudice costituzionale (il Tribunale Costituzionale Federale tedesco ha però la facoltà di indicare nella decisione il soggetto chiamato ad attuarla e le modalità di attuazione). Vi sono infine casi, come quello italiano, dove il tema non riceve un'apposita disciplina. Anche TORRES GUTIÉRREZ, *op. cit.*, p. 297, svolge un confronto fra la nuova disciplina spagnola e quelle di Austria e Germania.

⁵⁷ Art. 92, 1° comma LOTC, come modificato dall'articolo unico della l. 15/2015. Come ricorda STRADELLA, *op. cit.*, p. 23, la possibilità di annullamento delle decisioni assunte in violazione del giudicato era già stata introdotta nel 2007.

⁵⁸ La formula in questione compare sia nell'art. 87, 2° comma (riferita a "Los Juzgados y Tribunales"), che nell'art. 92, 2° comma (dove si menziona più genericamente "cualquiera de las administraciones y poderes públicos"). Si tratta, secondo VILLAVERDE MENÉNDEZ, *op. cit.*, p. 648, di un "novedoso mandato" che suscita "un buen número de interrogantes", come la possibile estensione e la forma di questo dovere di sorveglianza.

dinamento fra il giudice delle leggi e le autorità incaricate dell'esecuzione, che il primo possa notificare le proprie decisioni "a cualquier autoridad o empleado público que se considere necesario"⁵⁹. Riguardo alla disciplina del procedimento di esecuzione, si sancisce l'applicabilità, con funzione suppletiva rispetto alle previsioni della legge organica, della legge sul contenzioso amministrativo⁶⁰, nonostante la sua possibile inadeguatezza allo scopo⁶¹.

La nuova LOTC delinea incisivi strumenti per garantire l'esecuzione delle sentenze, in buona parte già previsti dalla legge o vigenti nella prassi ma notevolmente rafforzati. Il *Tribunal* può così adottare misure cautelari per assicurare, in casi di speciale rilevanza, l'effettivo adempimento delle decisioni, misure successivamente rivedibili nel contraddittorio delle parti⁶²; imporre multe finalizzate a costringere all'adempimento, il cui ammontare è notevolmente accresciuto rispetto al passato⁶³; rivolgersi al Governo affinché adotti gli atti necessari, agendo in veste sostitutiva⁶⁴; sospendere temporaneamente dalle loro funzioni autorità o pubblici impiegati⁶⁵; assumere le testimonianze del caso per far valere eventuali responsabilità penali⁶⁶. Tuttavia, anche queste disposizioni non sono del tutto immuni da perplessità e incoerenze. Ad esempio, con riguardo alle multe, previste come strumenti di esecuzione indiretta per indurre all'adempimento i recalcitranti, è lecito esprimere scetticismo sulla loro concreta utilità laddove i soggetti manifestino la volontà di perseverare nell'inadempimento, oltre a doversi conformare alle norme nazionali e sovranazionali in tema di giusto processo, dato il loro carattere afflittivo⁶⁷. Problemi si pongono anche per le misure di sospensione, dato che la disciplina approntata per la loro applicazione risulta poco dettagliata e a rischio di violazio-

⁵⁹ Art. 87, 1° comma LOTC, nuova versione. ALMEIDA CERREDA, *op. cit.*, 178, commenta che il legislatore traspone nella LOTC una previsione già contenuta nella legge sul contenzioso amministrativo. Per VILLAVEVERDE MENÉNDEZ, *op. cit.*, p. 647 si tratta di una potestà del *Tribunal* "procesalmente superflua", dato che le sue decisioni sono giú pubblicate sul BOE, e mira piuttosto ad aggravare la responsabilità del destinatario della notifica che la ignori.

⁶⁰ Art. 80 LOTC, nuova versione, mentre con riferimento ad altri aspetti (es. comparizione in giudizio, recusazione, astensione, pubblicità degli atti etc.) si applicano, sempre con valore suppletivo, "los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil".

⁶¹ Secondo STRADELLA, *op. cit.*, p. 24, "La legge peraltro non offre alcuna spiegazione circa la scelta di questo riferimento normativo invece di altri che pure regolano l'esecuzione di sentenze di organi giudiziari, forse anche più vicini alla giurisdizione del TC per lo meno se si guarda agli ambiti nei quali prevalentemente si esprime la giurisprudenza costituzionale: ci si riferisce in particolare alle leggi in materia di processo penale e di processo civile".

⁶² Art. 92, 5° comma LOTC, nuova versione: "Si se tratara de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas y concurrieran circunstancias de especial transcendencia constitucional, el Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, adoptará las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento sin oír a las partes. En la misma resolución dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de tres días, tras el cual el Tribunal dictará resolución levantando, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas".

⁶³ *Ibidem*, comma 4, lett. a). L'ammontare varia da 3.000 a 30.000 euro e le multe in questione sono indirizzate a "las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado".

⁶⁴ *Ibidem*, comma 4, lett. c).

⁶⁵ *Ibidem*, comma 4, lett. b).

⁶⁶ *Ibidem*, comma 4, lett. d).

⁶⁷ Nel parere 827/2015, cit., parr. 49 ss., la Commissione di Venezia chiarisce che, laddove si ritenesse (al contrario del Governo spagnolo) che le multe abbiano natura penale, l'applicazione dovrebbe rispettare "the fair trial guarantees of Article 6 ECHR".

ne di diritti⁶⁸. Infine, suscita controversie la possibilità del *Tribunal* di adottare *inaudita altera parte* misure cautelari nei casi di cui all'art. 92, 5° comma, secondo alcuni "l'elemento di maggiore criticità della disciplina introdotta", per la facoltà che conferisce al giudice costituzionale di adottare misure atipiche senza chiarire le basi della sua legittimazione ad agire in tal senso ed il presupposto della loro adozione⁶⁹. Si pone poi la questione dei possibili rapporti fra queste misure e quelle adottabili ex art. 155 Cost. per rimediare a casi nei quali una Comunità Autonoma non adempia gli obblighi costituzionali, misure non esplicitate o tipizzate dall'articolo⁷⁰.

Questa analisi, evidenziando i numerosi aspetti problematici del provvedimento, contribuisce a farlo apparire come una legge "ad casum y ad personam", che snatura il ruolo del *Tribunal* facendolo intervenire in dispute politiche e attribuendogli una discrezionalità difficilmente compatibile con la posizione di un organo di garanzia imparziale⁷¹. Non deve meravigliare il fatto che la legge in questione sia stata oggetto, oltre che dell'attento scrutinio della Commissione di Venezia, di due ricorsi di legittimità costituzionale davanti al *Tribunal*, proposti rispettivamente (non a caso) dai Governi delle Comunità Autonome dei Paesi Baschi e della Catalogna e che hanno dato luogo alle sentenze 185/2016 e 215/2016. I ricorsi eviden-

⁶⁸ ALMEIDA CERREDA, *op. cit.*, pp. 184 ss., si dilunga su queste problematiche e nota come la previsione sulla sospensione dalle funzioni rischi di violare il diritto fondamentale all'esercizio di funzioni e cariche pubbliche (art. 23 Cost.), "choque que sería de especial intensidad en el caso de que se tratase de cargos electos", rendendo necessaria una soluzione basata sulla ponderazione dei confliggenti interessi. Tali misure dovrebbero essere applicate come *extrema ratio* in caso di fallimento di quelle meno incisive, seguendo un procedimento garantito e facendo sì che la durata della sospensione sia quella minima per raggiungere i fini perseguiti. Il parere 827/2015, cit., parr. 54 ss., rileva che non è chiaro se possano subire la sospensione i titolari di cariche elettive, laddove il Governo spagnolo fa presente che i giudici possono essere sospesi solo dall'organo di autogoverno della magistratura conformemente alla legge apposite, mentre i parlamentari, che godono di un mandato democratico e sono titolari di varie prerogative, sarebbero esclusi dall'ambito d'applicazione della norma. Si ripetono i dubbi sulla mancanza di garanzie e sulla possibile inefficacia delle misure di fronte al rifiuto ostinato di obbedire, né è chiaro come possa un soggetto temporaneamente privato dei propri poteri procedere all'esecuzione, se non ponendo fine alla sospensione non appena questi manifesti l'intenzione di adempiere. Per VILLAVARDE MENÉNDEZ, *op. cit.*, p. 652, nulla in teoria esclude che la misura possa estendersi anche al Capo dello Stato, al Presidente del Governo o a quello delle *Cortes*, facendo sorgere dubbi (similmente a quanto accade nell'ordinamento tedesco) sulla configurazione del *Tribunal* come "dueño de la ejecución".

⁶⁹ STRADELLA, *op. cit.*, pp. 25 s.

⁷⁰ Secondo TORRES GUTIÉRREZ, *op. cit.*, p. 297, pur avendo effetti analoghi, le due disposizioni si distinguerebbero sotto il profilo del presupposto di fatto (per l'art. 155 Cost. occorrerebbe "la actuación inconstitucional e ilegal de una autoridad", ai sensi della LOTC "el incumplimiento por parte de dicha autoridad de las resoluciones del TC") e del titolo di esecuzione (autorizzazione del Senato al Governo nel primo caso, semplice decisione del *Tribunal* nell'altro). Sui rapporti fra di esse si veda per un approfondimento specifico E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso?*, in *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, N° 37, 2016, pp. 529-557, reperibile in <https://dialnet.unirioja>.

⁷¹ Questa è la valutazione che ne dà HERNANDEZ RAMOS, *op. cit.*, pp. 254 s. Non mancano comunque valutazioni almeno parzialmente positive; ad esempio, a giudizio di VILLAVARDE MENÉNDEZ, *op. cit.*, pp. 679, nonostante difetti tecnici e dubbi di costituzionalità, "ha fortalecido la posición del TC en el sistema constitucional español precisando el contenido de sus poderes de ejecución y dejando meridianamente claro que los Poderes públicos (y los particulares) cumplen con la CE a través de las resoluciones del TC, y a éste le compete asegurar la supremacía de la CE mediante la ejecución de sus resoluciones si éstas no son cumplidas de oficio o a instancia de parte por el sujeto obligado a hacerlo".

ziavano vari punti della legge sospetti di incostituzionalità⁷², ma in entrambi i casi il *Tribunal* decise per la legittimità delle disposizioni impugnate, affermando che comunque il ruolo del giudice costituzionale stesso non ne risultava alterato⁷³.

Né si deve dimenticare, per una ricostruzione completa del contesto, che poco prima le *Cortes Generales* avevano approvato la legge organica 12/2015, reintroducendo la possibilità di ricorso preventivo di costituzionalità avverso i progetti di Statuto di autonomia o di loro riforma, eliminata nel 1985⁷⁴. Il preambolo afferma che, anche dopo decenni di buon funzionamento dello Stato *autonómico*, permane l'esigenza di assicurare che gli Statuti di Autonomia siano conformi alla Costituzione "como garantía de estabilidad y no fricción en la arquitectura jurídico-institucional del Estado"⁷⁵. Il controllo *a posteriori* rischia però di essere inadeguato a causa della posizione apicale che gli Statuti occupano ormai nella gerarchia delle fonti a livello territoriale, tale da non poter permettere dubbi di costituzionalità sul loro conto; già nel 2006, in un rapporto su possibili riforme costituzionali, il Consiglio di Stato suggeriva di reintrodurre "el recurso previo de incostitucionalidad"⁷⁶. È facile individuare il movente della riforma nella vicenda del nuovo Statuto catalano del 2006, quando il testo approvato secondo la procedura costituzionale rimase per ben quattro anni pendente dinanzi al *Tribunal*, col rischio di essere dichiarato incostituzionale *ex post*, con ovvi e pesanti riflessi giuridici e politici⁷⁷. Si attribuiscono al *Tribunal* strumenti per intervenire in anticipo, evitando strascichi successivi: i testi approvati dalle *Cortes* potranno essere impugnati dai soggetti legittimati in base alla Costituzione ed alla legge organica, impugnazione che sospenderà automaticamente l'*iter* di entrata in vigore ed impedirà la convocazione di un *referendum* fino alla pronuncia del *Tribunal* (entro un termine improrogabile di sei mesi, per evitare attese eccessive) e se del caso fino alla modifica delle disposizioni dichiarate incostituzionali⁷⁸.

⁷² Per l'elenco completo si vedano gli *Antecedentes* delle due sentenze. Un'analisi delle varie categorie di rilievi è svolta da STRADELLA, *op. cit.*, pp. 26 ss., che nota come molte critiche fossero analoghe in entrambi i casi (tant'è che la sentenza 215/2016 riprenderà le motivazioni relative all'altra) e che se "Nel ricorso basco si faceva riferimento sia ai vizi formali e procedurali della legge, sia a quelli sostanziali", il ricorso catalano sosteneva che la previsione in tema di multe fosse contraria ai principi costituzionali di certezza del diritto e legalità in materia penale e che il 5° comma dell'art. 92 violasse le competenze costituzionali del *Tribunal* in materia di sospensiva.

⁷³ Per maggiori informazioni sulle due decisioni si veda *ibidem*. Poco oltre (p. 32) l'autrice segnala le opinioni dissenzienti rese a margine della sentenza 185 da alcuni dei giudici, che hanno affermato espressamente che, al di là del suo tono generale, la legge mirava a bloccare le iniziative indipendentiste catalane e che l'elevata deferenza mostrata dall'opinione della maggioranza dei giudici nei confronti dell'estensione dei poteri del legislatore organico era frutto di "implícitas «urgencias de Estado»" (così il voto *particular* della vicepresidente del *Tribunal* Asua Batarrita).

⁷⁴ TORRES GUTIÉRREZ, *op. cit.*, p. 291, ricorda che tale meccanismo fu abrogato perché "venía siendo utilizado *torticeramente* por los grupos minoritarios".

⁷⁵ Legge organica 12/2015, preambolo.

⁷⁶ *Ibidem*. Ovviamente la normativa andava adattata alla situazione attuale, in modo da evitare distorsioni applicative.

⁷⁷ Per AJA, pp. 95 ss., uno dei principali fattori che alimentarono la frustrazione dei catalani a seguito della sentenza 31/2010 fu proprio la bocciatura parziale dello Statuto, costato "un proceso largo y duro de reforma" ed ormai applicato da anni. Anche STRADELLA, *op. cit.*, pp. 33 ss., insiste sul legame fra le due leggi organiche di riforma della LOTC e sulle loro finalità politiche ed osserva che, mentre la riforma operata dalla legge 12/2015 fu accompagnata da un intenso dibattito dottrinale, l'altra suscitò molto meno interesse, probabilmente per via della palese caratura politica.

⁷⁸ Art. 79 LOTC, come modificato dalla legge organica 12/2015.

Munito di un simile armamentario, dallo scopo tutt'altro conciliativo, il *Tribunal* si apprestava dunque ad essere nuovamente coinvolto nello scontro fra Governo nazionale e *Generalitat*.

4. La giurisprudenza successiva alla riforma. Applicazioni concrete della nuova disciplina ed atteggiamento del *Tribunal* nei confronti delle istanze identitarie catalane

Non passò molto tempo che il *Tribunal* dovette di nuovo pronunciarsi sulla controversa risoluzione 1/XI del 9 novembre 2015, approvata dal *Parlament* catalano a seguito delle elezioni autonome del 27 settembre, artificiosamente impostate dalle forze politiche secessioniste come una sorta di plebiscito sull'indipendenza⁷⁹. Essa dichiarava l'inizio del processo costituente volto ad approvare una Costituzione catalana ed incaricava il Governo di assumere entro 30 giorni le misure necessarie ad "abrir este proceso de desconexión del Estado español, de una forma democrática, masiva, sostenida y pacífica"⁸⁰; il Parlamento si affermava depositario della sovranità e del potere costituente, asseriva di non considerarsi vincolato per il futuro alle decisioni delle istituzioni nazionali e diffidava il *Govern* dal darvi esecuzione. Anche il *Tribunal Constitucional* era giudicato "falto de legitimidad y de competencia a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otras sentencias".

È evidente come, dopo il tentativo di "dialogo" intessuto con la sentenza 42/2014 e alla luce delle decisioni che ne avevano respinto come incostituzionali o depotenziato le aspirazioni di sovranità, la Comunità Autonoma avesse definitivamente perso fiducia nel giudice delle leggi, visto, nella citata ottica di Abat i Ninet e Gardner, come avversario implacabile delle rivendicazioni identitarie subnazionali. Prevedibilmente il Governo presentò un ricorso al *Tribunal*, forte di un parere del Consiglio di Stato secondo il quale la risoluzione catalana, con la sua "declarada insumisión a las instituciones del Estado" e la sua aperta negazione del "orden constitucional vigente en su conjunto", rappresentava una "vulneración evidente" del nucleo fondamentale della Costituzione⁸¹.

Concessa la sospensione richiesta, il *Tribunal* emise dopo breve tempo la sentenza 259/2015. Dopo aver confermato, richiamandosi alla sentenza del 2014, l'idoneità della risoluzione impugnata a costituire oggetto di un controllo di costituzionalità⁸² ed esaminati i caratteri principali della risoluzione e l'uso da parte sua di concetti "costituzionali"⁸³, i giudici costituzionali smentiscono la presunta dicotomia fra legittimità democratica e legalità costituzionale affermata nel testo, poiché nell'ordinamento spagnolo l'una non può esistere senza

⁷⁹ Per i dati ed un commento sui risultati di queste elezioni si veda FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione*, cit., pp. 150 ss. In tale occasione i partiti indipendentisti si erano aggiudicati la maggioranza assoluta dei seggi, ma non dei voti e difficilmente potevano rivendicare l'esistenza di un mandato popolare all'indipendenza.

⁸⁰ Risoluzione del Parlamento catalano 1/XI del 9/11/2015.

⁸¹ MASTROMARINO, *La Catalogna se desconecte, la Spagna responde*, cit., pp. 4 s.

⁸² Sentenza 259/2015, par. 2 FJ,

⁸³ *Ibidem*, par. 4 FJ.

l'altra⁸⁴, e dichiarano l'incostituzionalità della risoluzione per violazione degli artt. 1, 1° e 2° comma, 2, 9, 1° comma e 168 Cost.⁸⁵.

Proprio in quest'occasione si ebbe un primo ricorso ai nuovi strumenti previsti dalla legge.

Nello specifico, il *Tribunal* rispose alle istanze dell'Avvocatura dello Stato sospendendo, con provvedimento dell'11 novembre 2015, la risoluzione impugnata e notificando poi la decisione ai vertici delle istituzioni della Comunità Autonoma, con la raccomandazione di astenersi dal darvi attuazione e di adoperarsi per impedirlo e l'avvertimento delle possibili responsabilità, ivi comprese quelle penali, alle quali sarebbero andati incontro in caso di inadempimento, oltre a richiedere l'assistenza del *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña* per provvedere alle notificazioni⁸⁶. Anche se per il momento il *Tribunal* si limitò ad avvisare i soggetti interessati delle possibili conseguenze della loro inadempienza ai sensi della nuova normativa⁸⁷, la semplice prospettazione del ricorso a queste misure pare confermare l'approccio "muscolare" scelto dalle autorità nazionali per la gestione della crisi ed al quale lo stesso *Tribunal* sembra prestarsi. D'altro canto è difficile che esso potesse agire, almeno in punto di diritto, in modo molto diverso da ciò che ha fatto, vista la palese gravità delle affermazioni contestate, che intendevano porre la volontà del Parlamento *autonómico* al di sopra delle regole fondamentali dell'ordinamento, appellandosi al mero principio democratico maggioritario e tralasciando le norme sovraordinate che mirano ad assicurarne un controllo inevitabile in uno Stato costituzionale. Come ripete il *Tribunal*, citando la sentenza del 2014, se la Catalogna persegue la ristrutturazione dell'assetto statale, è necessario un emendamento costituzionale⁸⁸; questo è il massimo che un attore politico può ottenere nei limiti della legalità.

Evidentemente questo non è stato sufficiente per dissuadere le forze nazionaliste dal mettere in atto nuove iniziative *extra ordinem* volte alla creazione della Repubblica catalana. Nel periodo successivo si registrarono altre decisioni del *Tribunal* innescate dalle impugnazioni da parte del Governo di atti controversi delle istituzioni della Comunità Autonoma, secondo uno schema ormai consueto, impugnazioni sulle quali non ci soffermeremo troppo nel

⁸⁴ *Ibidem*, par. 5 FJ: "En el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico".

⁸⁵ *Ibidem*, par. 6 s. FJ.

⁸⁶ *Ibidem*, par. 3 degli *Antecedentes*.

⁸⁷ Secondo MASTROMARINO, *La Catalogna se desconecte, la Spagna responde*, cit., p. 5 in questo caso il *Tribunal* si sarebbe dimostrato in un certo senso moderato, "limitandosi, per quel che riguarda l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 92.4 LOTC, a ricordare l'obbligo di adempimento delle sentenze del Giudice delle leggi che grava su tutti i funzionari pubblici, e specialmente su quelli espressamente richiamati da Madrid nel suo ricorso", laddove nella sua richiesta l'Avvocatura dello Stato menzionava espressamente la possibilità di sospendere i pubblici ufficiali dalle loro funzioni o procedere penalmente per il delitto di disobbedienza alle decisioni giudiziarie.

⁸⁸ Sentenza 259/2015, par. 7 FJ.

dettaglio e che videro i primi casi di applicazione concreta dei nuovi strumenti di esecuzione delle decisioni del *Tribunal*⁸⁹.

Per primo si ebbe l'incidente di esecuzione relativo alla risoluzione 5/XI del *Parlament* catalano, che istituiva una Commissione di studio sul processo costituente catalano e ne individuava gli ambiti di ricerca; nel suo ricorso l'Avvocato dello Stato chiedeva al *Tribunal* di dichiarare nullo e senza effetti giuridici tale atto in quanto violazione della sentenza 259/2015, nonché di imporre alla Presidente del *Parlament* e ai membri della commissione di non dare attuazione alla risoluzione e di impedire attività volte ad aggirare la pronuncia del 2015, "percibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir"⁹⁰. Dopo aver esaminato gli argomenti di entrambe le parti, il *Tribunal* dichiara che l'iniziativa in questione, pur rientrando in linea di principio nell'ambito dei poteri del *Parlament*, non fa altro che riproporre sotto altre spoglie quel "processo costituente" già dichiarato incostituzionale nel 2015 e che il principio di autonomia parlamentare non può essere strumentalizzato per perseguire unilateralmente obiettivi di riforma dell'ordinamento costituzionale, senza passare attraverso una revisione della Carta⁹¹.

A questo punto il *Tribunal* si trova di fronte al problema di come esercitare nella pratica i nuovi poteri, dato che "la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional perfila con gran amplitud las facultades del Tribunal" in materia⁹²; risulta indispensabile un'adeguata ponderazione fra i valori costituzionali dell'autonomia parlamentare e del rispetto dei procedimenti di riforma costituzionale ed i giudici affermano che illegittima non è tanto l'attività della commissione parlamentare, ma l'obiettivo di questa, di modo che per ora risulta sufficiente avvisare "a los poderes implicados y a sus titulares, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir estos mandatos"⁹³. In questo primo incidente di esecuzione il *Tribunal* mostra di non voler comprimere eccessivamente la possibilità del Parlamento *autonómico* di perseguire scopi politici propri, cosicché la Commissione istituita, contrariamente alla richiesta dal ricorrente, può continuare ad operare, purché tenga presente il monito del giudice delle leggi⁹⁴.

Tuttavia, dopo non molto il *Parlament* approvò la risoluzione 263/XI, con la quale si ratificavano le conclusioni della Commissione che delineavano i presupposti, le modalità e le fasi che avrebbero dovuto portare alla creazione del nuovo Stato, e l'Avvocato dello Stato richiese l'apertura di un incidente di esecuzione, sostenendo che essa ammontasse ad una

⁸⁹ Sui quali si consulti in generale L. FROSINA, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum secessionisti. Un'analisi comparata*, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/01/Frosina-REFERENDUM-SECESSIONISTI-22-12-2017-1.pdf>, pp. 27 ss. Per un elenco completo si rimanda a MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, cit., p. 4, nota 7.

⁹⁰ Auto 141/2016 del 19 luglio 2016, par. 5 degli *Antecedentes*.

⁹¹ *Ibidem*, par. 6 FJ.

⁹² *Ibidem*, par. 7 FJ.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ VILLAVERDE MENÉNDEZ, *op. cit.*, pp. 658 s., definisce la posizione del giudice "ciertamente ponderada y cauta, acaso en exceso, forzada por el propio decurso de sus argumentos" e rispettosa dell'autonomia parlamentare, per quanto emergano alcune incoerenze nel suo ragionamento, dato che essa finisce per andare a valutare la costituzionalità della risoluzione, nonostante che un incidente di esecuzione non sia certo la sede più adeguata per un simile esame.

mancata esecuzione della sentenza 259/2015 e dell'*auto* 141/2016 e chiedendo che la richiesta venisse notificata personalmente ai vertici delle istituzioni catalane assieme ad avvertimenti sui loro doveri e responsabilità⁹⁵. Qualche tempo dopo il *Tribunal* intervenne con l'*auto* 170/2016, dal tono assai meno indulgente verso gli atti della Comunità Autonoma rispetto alla precedente decisione.

Ci troviamo di fronte “a la objetiva oposición de un poder público a los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015”, dato che il *Parlament*, nell’approvare la risoluzione, era a conoscenza dei precedenti moniti del giudice delle leggi, né rileva la pendenza dei citati ricorsi al *Tribunal* contro la nuova legge, poiché “es claro que, antes y después de la reforma del marco legal resultante de los arts. 87 y 92 LOTC por la citada Ley Orgánica 15/2015, todos los poderes públicos estaban y están obligados al cumplimiento de lo que resuelva el Tribunal Constitucional”⁹⁶. Per valutare l’inadempimento occorre, secondo la giurisprudenza costituzionale, verificare se la risoluzione contenga previsioni contrarie alle decisioni inadempite o sia animata dall’intento di menomarne l’efficacia giuridica o materiale⁹⁷. La conclusione dell’analisi è che la risoluzione 263/XI “desatiende los pronunciamientos derivados de la STC 259/2015, [...], así como los mandatos contenidos en el ATC 141/2016 [...]”, poiché mira, in violazione del dovere di lealtà costituzionale, a riconoscere al Parlamento e al popolo catalani uno *status* di sovranità che non ha basi nella Costituzione e a perseguire un obiettivo incostituzionale come il “processo costituente”⁹⁸.

Di conseguenza, il *Tribunal* deve decidere “si procede efectuar los requerimientos personales, con advertencia de aplicar, en caso de incumplimiento, las medidas previstas en las letras a), b) y d) del art. 92.4 LOTC”⁹⁹ come richiesto dall’Avvocato dello Stato con l’appoggio del *Ministerio fiscal* e quindi come reagire di fronte all’accertato inadempimento. Si constata che il *Parlament*, attraverso la successione di atti nel tempo, ha dimostrato la chiara intenzione di non voler eseguire le decisioni del giudice costituzionale e rispettarne le esortazioni ad agire in modo costituzionalmente conforme; la Presidente del *Parlament*, nell’ambito delle sue funzioni di direzione delle sedute e attuazione del Regolamento parlamentare, avrebbe dovuto tenere conto del dovere che l’art. 87, 1° comma LOTC impone a tutti i pubblici poteri di dare esecuzione alle decisioni del *Tribunal*, poiché “Las disposiciones reglamentarias de las Cámaras no pueden contradecir el imperio de la Constitución como norma suprema, ni ser interpretadas de forma que entren en contradicción con los pronun-

⁹⁵ *Providencia* del 1° agosto 2016, par. 4. Si impone ai soggetti istituzionali citati di trasmettere entro venti giorni “los correspondientes informes, a los efectos del artículo 92.4 LOTC, acerca de si las actuaciones parlamentarias que dieron lugar a la aprobación de la Resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña, de 27 de julio de 2016, han contravenido la STC 259/2015, de 2 de diciembre y el ATC de 19 de julio de 2016”, informazioni strumentali alla valutazione da parte del *Tribunal* della ricorrenza e della gravità di un inadempimento ed alla decisione dei rimedi da adottare caso per caso.

⁹⁶ *Auto* 170/2016 del 6 ottobre 2016, par. 3 FJ. Si giustifica anche la previsione da parte della nuova LOTC di specifici mezzi di esecuzione (es. le multe coercitive), poiché essa “no supone atribución a este Tribunal de facultades de las que no dispusiera ya desde su entrada en funcionamiento”, anche se finora non aveva avuto bisogno di farne largo uso.

⁹⁷ *Ibidem*, par. 3 FJ.

⁹⁸ *Ibidem*, par. 6 FJ.

⁹⁹ *Ibidem*, par. 8 FJ.

ciamientos del Tribunal Constitucional”¹⁰⁰. Si rende necessario, al fine di assicurare “la garantía del orden constitucional”, l’esercizio delle competenze del *Tribunal*, il quale dichiara incostituzionale e annulla la risoluzione impugnata, procede, ex artt. 87, 1° comma e 92, 4° comma, a notificare personalmente la decisione “a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña”, ripetendo gli avvertimenti sul dovere di rispettare e far rispettare le pronunce, pena la loro diretta responsabilità, oltre a “Deducir testimonio de particulares para que el Ministerio Fiscal, si lo estima procedente, ejerza las acciones que correspondan ante el Tribunal competente”¹⁰¹. Concordiamo con chi scrive che “All’indomani dell’approvazione della riforma, dunque, già la sua prima applicazione sembra mostrare le ragioni per le quali è stata introdotta”¹⁰²; le nuove norme vengono invocate proprio in relazione al loro campo d’applicazione predestinato, lo scontro con la Catalogna, alle cui ripetute iniziative incostituzionali si risponde facendo valere le dirette responsabilità dei loro promotori.

Ma gli ammonimenti non furono sufficienti neppure stavolta, dato che il *Tribunal* si trovò ad affrontare e a decidere con l’*auto* 24/2017 un altro incidente, sollevato dal Governo allegando la mancata esecuzione della sentenza 259 e dei due *autos* successivi. Era impugnata la risoluzione 306/XI, che disciplinava il futuro *referendum* sull’autodeterminazione della Catalogna e delineava nei tratti essenziali le istituzioni del nuovo Stato e le loro aree di competenza; era evidente che le forze politiche nazionaliste proseguivano imperterrite per la strada del “processo costituente”, spingendosi sempre più in là nelle iniziative politiche e giuridiche funzionali alla “disconnessione” dalla Spagna. Era assai difficile non riconoscere il palese inadempimento di istituzioni ormai chiaramente non più interessate a prestare il dovuto rispetto alle decisioni del supremo interprete della Costituzione, nonostante i numerosi avvertimenti delle possibili conseguenze di ciò. Tolte di mezzo le obiezioni sulla legittimazione ad agire¹⁰³, il *Tribunal* chiarisce che la convocazione del *referendum*, basata sul presunto diritto di autodeterminazione della Catalogna, “viene a erigirse como instrumento capital en ese proceso constituyente” e contraddice le decisioni precedenti, oltre a violare la giurisprudenza costituzionale in tema di competenze della Comunità Autonoma (sentenze 31 e 32/2015), e più in generale il contenuto e gli scopi della risoluzione si pongono sulla scia delle precedenti¹⁰⁴. In base alle informazioni richieste e fornite dalle parti, il *Tribunal* conclude che la Presidente ed alcuni membri della *Mesa del Parlament*, mediante le loro azioni hanno oggettivamente violato i doveri derivanti dalla LOTC, né possono invocare come scusante le

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*, par. 9 FJ.

¹⁰² STRADELLA, *op. cit.*, p. 36.

¹⁰³ Secondo i rappresentanti in giudizio del *Parlament*, la legittimazione ad aprire un incidente di esecuzione spettava al Governo e non al Presidente del Governo rappresentato dall’Avvocatura dello Stato, come avvenuto in questo caso, ma il *Tribunal* chiarisce (par. 2 FJ) che in una forma di governo parlamentare come quella spagnola il Presidente gode di una “preminencia” rispetto agli altri membri dell’esecutivo ed è lui che agisce in concreto come rappresentante del Governo, dando istruzioni all’Avvocatura sulla base dell’accordo raggiunto in seno al Consiglio dei Ministri.

¹⁰⁴ *Ibidem*, parr. 3 ss. FJ.

disposizioni dei regolamenti parlamentari, dato che essi non sono tenuti a dar seguito a proposte *ictu oculi* incostituzionali¹⁰⁵; la risoluzione è annullata nei punti impugnati, mentre per i soggetti istituzionali coinvolti si dispone l'abituale seguito di notifiche, avvertimenti ed assunzione di testimonianze, destinati, come sempre, a non dare frutti concreti.

Lo dimostra il fatto che, il 6 settembre 2017 l'assemblea legislativa catalana approvò la legge 19/2017, che indicava un *referendum* di autodeterminazione per il 1° ottobre successivo¹⁰⁶. Di fronte all'ennesimo atto di insubordinazione, Madrid reagì duramente: da una parte il Governo impugnò la legge sul *referendum* e quella sulla transizione repubblicana dinanzi al giudice delle leggi, che prontamente ne sospese l'efficacia¹⁰⁷, mentre la magistratura e le forze dell'ordine si muovevano per impedire la consultazione, reputata illegale, sfociando infine nei ben noti e controversi eventi del 1° ottobre 2017, con la vittoria dell'opzione secessionista pur in mezzo a diffusi atti di repressione e con un'affluenza alquanto bassa. L'esito del voto è stato rigettato dalle autorità spagnole, che hanno poi applicato l'art. 155 Cost. per destituire i vertici delle istituzioni catalane in vista di nuove elezioni¹⁰⁸. Nel frattempo il *Tribunal* dichiarò incostituzionale e annullò all'unanimità la l. 19/2017 con la sentenza 114/2017, per molteplici violazioni formale e sostanziali della Costituzione e dell'*Estatut*: 1) il vizio di incompetenza, dato che ex art. 149, 1° comma n. 32 Cost. e per costante giurisprudenza costituzionale spetta allo Stato disciplinare e convocare consultazioni referendarie¹⁰⁹; 2) violazione della supremazia della Costituzione, alla quale viene anteposta una legge incompatibile, confondendo fra potere costituente e costituito¹¹⁰; 3) violazione dell'art. 1, 2° comma Cost., poiché la legge contestata mira a riconoscere al popolo catalano la qualità sovrana propria

¹⁰⁵ *Ibidem*, par. 10 FJ.

¹⁰⁶ G. FERRAIUOLO, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in www.federalismi.it, 13 settembre 2017, p. 2, ricorda che nella stessa occasione furono emanati i decreti 139/2017 e 140/2017, riguardanti rispettivamente la convocazione del *referendum* e le norme attuative, e il giorno dopo fu approvata la l. 20/2017 de *transitorietat jurídica i fundacional de la República*.

¹⁰⁷ Sul tema si veda STRADELLA, *op. cit.*, p. 30, che, parlando del 2017 come de "l'anno cruciale da questo punto di vista", ricorda l'uso assai intenso da parte del *Tribunal* dei nuovi poteri in questo frangente, culminante nella notificazione della propria decisione "a numerosi titolari di funzioni pubbliche tra i quali circa un migliaio di sindaci dei comuni della Catalogna, ai quali è stato intimato di adempiere all'obbligo giuridico di impedire qualsiasi iniziativa tesa a vanificare la sospensione stabilita dal giudice costituzionale, e dunque a consentire la celebrazione del referendum".

¹⁰⁸ Peralto MASTROMARINO, *La Catalogna se desconecte, la Spagna responde*, cit., p. 6, due anni prima delle attuali vicende osservava che, secondo diversi costituzionalisti spagnoli, l'applicazione di tale disposizione non autorizzerebbe atti di destituzione dalle cariche politiche. Secondo GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *op. cit., passim*, che nota la scarsa letteratura dedicata al tema, l'articolo 155 risulterebbe uno strumento residuale, da impiegare solo in casi di eccezionale gravità ed urgenza, e comunque non potrebbe implicare l'annullamento dell'autonomia di una Comunità Autonoma, poiché altrimenti si finirebbe paradossalmente per violare l'art. 2 Cost. Sui passaggi governativi e parlamentari per l'attivazione dell'articolo si veda FROSINA, *La deriva della Catalogna verso la secessione unilaterale e l'applicazione dell'art. 155 Cost.*, cit., pp. 8 ss. STRADELLA, *op. cit.*, p. 43, afferma che dall'applicazione delle norme della LOTC in tema di multe coercitive "emerge allora una relazione di complementarietà tra le disposizioni, nel cui ambito è però attribuito all'art. 155 CE un valore 'principale' che alle norme sull'esecuzione non sembra essere riconosciuto", nonostante che la disobbedienza sotto forma di inesecuzione delle decisioni costituzionali potesse portare a far ritenere quelle sull'esecuzione norme speciali, applicabili in via preferenziale rispetto alle più dure misure ex art. 155 (la cui applicazione si voleva evitare proprio attraverso un potenziamento delle competenze esecutive del *Tribunal*).

¹⁰⁹ Sentenza 114/2017, par. 3 FJ.

¹¹⁰ *Ibidem*, par. 5, lett. a) FJ.

invece della Nazione spagnola¹¹¹; 4) violazione del principio di unità nazionale ex art. 2 Cost., derogabile solo da parte del popolo spagnolo con le apposite procedure di revisione¹¹²; 5) violazione dei c.d. «principios estructurales del ordenamiento» (STC 128/2016, FJ 5) che rendono la Spagna uno Stato democratico di diritto, ed in particolare dei principi di autonomia e lealtà costituzionale e delle regole fondamentali dello Statuto catalano¹¹³; 6) numerose violazioni dei regolamenti parlamentari catalani nel corso dell'*iter legis*¹¹⁴. Sulla base di ciò la l. 19/2017 viene dichiarata incostituzionale ed annullata nella sua integrità ed il *Tribunal* procede all'applicazione degli strumenti ex art. 87, 1° comma e art. 92, 1° comma, con notifiche e avvertimenti conformemente a quanto richiesto in sede di ricorso¹¹⁵.

Nel frattempo si registrò anche la prima applicazione in assoluto di multe coercitive da parte del *Tribunal* ex art. 92, 4° comma LOTC, mediante l'*auto* 126/2017 del 20 settembre 2017. Il Governo impugnò la risoluzione 807/XI del Parlamento catalano, con la quale venivano designati, in relazione all'imminente *referendum*, i membri della *sindicatura electoral de Catalunya*, risoluzione immediatamente sospesa dal *Tribunal*, che procedette, attraverso il *Tribunal Superior de Justicia de Catalunya*, a cercare di notificare una richiesta di informazioni sui mezzi adottati per adempiere a detta sospensione ai membri della prima *sindicatura* (riuscendo a raggiungerne solo alcuni), che nel frattempo aveva designato i componenti delle *sindicaturas de demarcación*; l'Avvocato dello Stato richiese l'applicazione delle multe secondo il procedimento d'urgenza ex art. 92, 5° comma LOTC¹¹⁶. Il giudice delle leggi smentisce i dubbi di costituzionalità sulla propria competenza in materia, in quanto non sono stati delineati con sufficiente concretezza e non sussiste il rischio che la normativa dia luogo ad un inammissibile controllo di costituzionalità in astratto¹¹⁷, e ricorda (citando la sentenza 185/2016) che il *Tribunal* deve considerarsi un organo giurisdizionale, sia pure particolare, e quindi deve essere dotato anche di potestà esecutive, per esercitare le quali si serve degli strumenti previsti dalla LOTC, che non hanno una funzione punitiva, ma di garanzia dell'adempimento delle decisioni, le quali costituiscono ora titoli esecutivi¹¹⁸. Fra i mezzi spiccano le multe coercitive, finalizzate a colpire sul piano economico gli inadempienti, se necessario in modo reiterato, affinché si decidano spontaneamente ad ottemperare; per la loro applicazione si richiedono la sussistenza di presupposti precisi¹¹⁹ ed un giudizio di proporziona-

¹¹¹ *Ibidem*, par. 5, lett. b) FJ. Il *Tribunal* confuta l'idea, espressa dal preambolo della legge, per la quale la Costituzione del 1978 aveva natura di patto fra nazioni, citando a proprio sostegno una nutrita giurisprudenza (originata dalla sentenza 76/1988) che nega una tale caratterizzazione della Carta fondamentale, anche perché il popolo catalano è un soggetto che, ex sentenza 42/2014, "se constituye en el mundo jurídico en virtud del reconocimiento constitucional".

¹¹² *Ibidem*, par. 5, lett. c) FJ.

¹¹³ *Ibidem*, par. 5, lett. d) FJ.

¹¹⁴ *Ibidem*, par. 6 degli FJ.

¹¹⁵ *Ibidem*, par. 7 degli FJ.

¹¹⁶ *Auto* 126/2017, parr. 1-6 degli *Antecedentes*.

¹¹⁷ *Ibidem*, par. 2 FJ. I dubbi si rifacevano "al contenido de los Votos particulares formulados a las Sentencias que declararon la adecuación constitucional de la Ley Orgánica 15/2015 y al informe que sobre la misma Ley realizó la Comisión de Venecia".

¹¹⁸ *Ibidem*, par. 3 FJ.

¹¹⁹ "i) la existencia de un título ejecutivo, en el que conste de modo formal e inequívoco su contenido y destinatario/s, sin que sea precisa una previa interpretación de su alcance y de su extensión y que permita su

lità per valutare la congruenza fra mezzo adottato e fine perseguito e calcolare l'ammontare della multa in relazione alle circostanze del caso concreto e ai parametri enucleati dal *Tribunal*¹²⁰.

Tenendo conto dell'elenco di decisioni alle quali, nonostante gli espliciti avvisi sulle rispettive responsabilità, i soggetti hanno ripetutamente mancato di conformarsi, secondo i giudici costituzionali ricorrono i presupposti per imporre una multa ai fini di ristabilire l'ordine costituzionale violato, in quanto sarebbe "la medida menos gravosa, entre las susceptibles de lograr el objetivo propuesto"¹²¹. Modulando le cifre in base alle gravi conseguenze dello svolgimento del *referendum* per l'interesse pubblico, alle rispettive responsabilità, all'urgenza di attuare le decisioni e di assicurare l'effetto dissuasivo, il *Tribunal* irroga multe di 12.000 euro (giornalieri) ai membri della *sindicatura electoral* e 6000 euro (sempre giornalieri) a quelli delle *sindicaturas de demarcación*¹²². Nell'occasione il *Tribunal* ha deciso all'unanimità, dimostrando di condividere il ricorso a nuovi strumenti di esecuzione che potevano a prima vista sembrare poco consoni ad un giudice costituzionale e più vicini ai poteri di un organo politico¹²³.

Anche se, ovviamente, la complessa situazione catalana è destinata a suscitare nuove controversie e nuovi scontri, ci pare di aver così riassunto almeno i principali sviluppi giurisdizionali più recenti.

5. Conclusioni

Giunti alla fine della nostra analisi, possiamo tentare di rispondere alla domanda di ricerca iniziale: come definire il ruolo svolto dal *Tribunal Constitucional* nel lunghissimo braccio

realización inmediata; ii) el conocimiento claro, terminante, por las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento, habiendo podido disponer de tiempo suficiente para el cumplimiento voluntario; y, iii) la resistencia del obligado al cumplimiento de lo mandado, esto es, la existencia de un «comportamiento obstativo», o, en los términos del artículo 92.4 LOTC, que se aprecie «el incumplimiento total o parcial» (sentenza 185/ 2016, citata *ibidem*, par. 4 FJ).

¹²⁰ I quali sono indicati così *ibidem*: "la gravedad del incumplimiento, la importancia de las normas infringidas, las consecuencias que el incumplimiento supone para el interés general y de los particulares, la urgencia que hubiere en que se cumpla la resolución, la naturaleza y claridad de la obligación desatendida, «la relevancia del deber jurídico cuyo cumplimiento pretende garantizar con esta medida» [STC 185/2016, FJ 10.a) y 215/2016, FJ 8.d)], o la necesidad de asegurar el efecto disuasorio". Occorre prevedere, sia in occasione della prima applicazione che delle successive, un lasso di tempo per dare modo ai destinatari della misura di attuare la decisione ed evitare così l'irrogazione della multa.

¹²¹ *Ibidem*, par. 6 FJ.

¹²² *Ibidem*, par. 7 FJ. Nei successivi paragrafi si precisano le modalità pratiche e temporali dell'irrogazione, si conferma l'applicabilità della procedura di cui all'art. 92, 5° comma LOTC per il ricorrere dei presupposti di "especial transcendencia constitucional" previsti dalla legge e si prevede la notifica della risoluzione agli organismi coinvolti presso le loro rispettive sedi istituzionali.

¹²³ Tuttavia, come nota STRADELLA, *op. cit.*, p. 43, alcuni dei giudici che in occasione della sentenza 185/2016 avevano espresso le proprie opinioni dissenzienti in materia di multe coercitive in questo caso hanno avanzato dubbi sulla congruenza dell'istituto nel campo della giurisdizione costituzionale, pur finendo per condividere il dispositivo della sentenza per via dell'"eccezionale situazione politica e civile nella quale la decisione si cala, e soprattutto dall'interpretazione delle misure adottate come 'male minore' considerata l'ampiezza degli strumenti a disposizione del TC, a seguito della riforma del 2015, per il ripristino dell'ordine costituzionale ritenuto violato".

di ferro fra Madrid e Barcellona, ed in particolare la sua posizione verso quelli che Abat i Ninet e Gardenr hanno definito “distinctive identity claims” subnazionali?

Anzitutto, si può partire dalla semplice constatazione della frequenza degli interventi.

Come esposto, il *Tribunal* è stato chiamato dal Governo spagnolo a pronunciarsi “continuativamente e sistematicamente”¹²⁴ su leggi e risoluzioni del *Parlament catalano*¹²⁵, mostrando la tendenza dell’esecutivo a giuridicizzare un conflitto essenzialmente politico e a volersi servire del *Tribunal* come “puro strumento di lotta politica”¹²⁶, che a lungo andare ha prodotto effetti assai deleteri sulla legittimazione del giudice costituzionale, ormai non più percepito dalla minoranza catalana come “un’istanza neutrale”¹²⁷. D’altra parte, le controparti catalane col tempo hanno mostrato, anche come reazione a quello che esse consideravano come un abuso degli istituti di giustizia costituzionale da parte del Governo¹²⁸, un comportamento sempre meno collaborativo, ostile al principio di lealtà costituzionale invocato dal *Tribunal*. Se i fautori della secessione non hanno tenuto conto della legalità costituzionale e delle decisioni del giudice delle leggi, attribuendo alla consultazione un valore che non può avere nell’ordinamento vigente e rappresentando gli atti delle istituzioni catalane come “una manifestazione di potere (astrattamente) costituente”¹²⁹, il Governo di Madrid non ha considerato la volontà di una parte non trascurabile della popolazione locale¹³⁰, che a torto o a ragione si richiamava all’esercizio del principio democratico. Il *Tribunal* si è trovato in mezzo ai due contendenti, costretto, in occasione delle varie controversie, a schierarsi da una parte o dall’altra, in modo radicalmente contrario alla sua natura, che è *super partes* per definizione, e a svolgere un compito che non ha né la legittimazione democratica né l’attitudine a rivestire¹³¹.

Nelle sue decisioni il *Tribunal* si è richiamato, almeno esteriormente, a norme e principi della Costituzione cercando di applicarli in modo coerente con la propria giurisprudenza¹³², ma non sono mancati occasionali cambiamenti di rotta, che delineano il quadro di un rapporto mutevole fra il giudice costituzionale e le aspirazioni identitarie dei governi catalani. Se dapprima i due attori istituzionali si sono scontrati a causa della sentenza 31/2010, a tratti

¹²⁴ Così FROSINA, *La deriva della Catalogna verso la secessione unilaterale e l’applicazione dell’art. 155 Cost.*, cit. p. 13, che parla anche di “intervento incessante del Tribunale Costituzionale sulla questione catalana”.

¹²⁵ BAR CENDÓN, *op. cit.*, p. 195, conta 23 decisioni giurisdizionali sul tema.

¹²⁶ Non esita a scrivere in questi termini FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione*, cit., p. 156.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Come scrive MASTROMARINO, *La Catalogna se desconecta, la Spagna responde*, cit., p. 6: “I sentimenti nazionalisti non sono recettivi all’imposizione di diritto. Anzi ad essa reagiscono con orrore vivendo l’ordine costituito, che ritengono non li rappresenti, come una costrizione e uno stato di oppressione”.

¹²⁹ V. BALDINI, *Il tentativo indipendentista della Catalogna tra dialettica degli interessi politici ed utopia del popolo costituente*, in *www.dirittifondamentali*, Fascicolo 2/2017, 16 novembre 2017, pp. 11 s.

¹³⁰ Come evidenziato ad esempio dai dati sulla partecipazione elettorale, inferiore al 50% ma tutt’altro che irrilevante, alle consultazioni referendarie del 9 novembre 2014 e del 1° ottobre 2017.

¹³¹ FERRERES COMELLA, *op. cit.*, p. 585, nota che “the problems that arise when a particular territory wishes to change its legal status cannot be solved by the Constitutional Court”, la quale può limitarsi a vegliare sul rispetto delle procedure legali che disciplinano il dialogo fra forze politiche, tenute a negoziare una soluzione alla crisi.

¹³² La quale, a giudizio di BAR CENDÓN, *op. cit.*, pp. 217 s., risulta comunque “excesivamente reiterativa y, a veces, alambicada, precisamente en su esfuerzo por conseguir el mayor detalle y la mayor claridad interpretativa posible”, finendo per complicare l’interpretazione.

svilente delle istanze di autonomia e del sentimento nazionalista catalano, in seguito il *Tribunal* ha manifestato maggiore apertura, tanto che nella sentenza 42/2014 il giudice delle leggi ha addirittura cercato di “dialogare” con le istituzioni catalane per non rompere i contatti con esse in una fase nella quale il Governo aveva già abdicato al proprio ruolo di interlocutore privilegiato, se necessario tentando di ricondurre le rivendicazioni sovraniste nell’alveo costituzionale. Queste riflessioni sembrano smentire la tesi di Abat i Ninet e Gardner¹³³: se di ostilità si può parlare, essa dipende dai mezzi impiegati, che il *Tribunal* censura se incoerenti con l’ordinamento costituzionale, senza però impedire che agli stessi scopi si proceda attraverso la revisione costituzionale. Sebbene nelle pronunce successive il giudice costituzionale sia apparso più vicino alle posizioni governative, va considerato che, col loro dichiarato rifiuto di riconoscere l’autorità della Costituzione e delle istituzioni nazionali, i nuovi atti impugnati si rivelavano difficili da mitigare mediante interpretazione costituzionalmente conforme e lo stesso contesto politico appariva maggiormente radicalizzato, ripercuotendosi sull’operato del *Tribunal*.

Da questo punto di vista, sarà utile qualche parola sull’impatto che l’introduzione di nuove misure per l’esecuzione delle decisioni del giudice costituzionale, potenzialmente tanto problematica da giustificare due ricorsi al *Tribunal* stesso ed un intervento della Commissione dei Venezia, ha concretamente avuto sul suo ruolo. Ebbene, nonostante i timori espressi per la possibile influenza sulla neutralità del *Tribunal*, che rischierebbe di trasformarsi in una sorta di “braccio armato” del Governo per il contrasto politico dell’indipendentismo catalano sotto una patina giuridica, a nostro avviso essi non si sono finora manifestati. Nessuno, ovviamente, contesta gli scopi politici alla base della riforma della LOTC¹³⁴, resi evidenti dal tempismo della novella e dall’invocazione costante di tali norme in occasione degli ultimi giudizi, né che in linea di principio le sue ripercussioni sulla divisione dei poteri sull’imparzialità del giudice, investito di compiti di controllo definibili in senso lato come politici e munito di strumenti di intervento assai incisivi, possano essere gravi¹³⁵. Tutta-

¹³³ L’analisi del contesto spagnolo condotta dai due autori, effettivamente, si arresta alla sentenza del 2010, non menzionando gli sviluppi successivi. Questo è uno dei motivi principali che portano MARTINICO, *op. cit.*, pp. 3 ss., che invece considera anche la decisione del 2014, a contestare le loro conclusioni.

¹³⁴ Ammessi più o meno apertamente dallo stesso Governo spagnolo: prova ne sia il fatto, riportato da STRADELLA, *op. cit.*, pp. 36 s., che il *position paper* presentato dall’esecutivo alla Commissione di Venezia, pur ambendo a presentare l’intervento di riforma della LOTC come mirante più in generale a favorire una migliore esecuzione delle decisioni delle corti di vertice e della Corte EDU (si veda il caso *García Mateos v. Spain* del 2013), “confess[] apertamente l’esistenza del nesso di causalità individuando come fondamento della necessità e della presunta legittimità della l. n. 15/2015 il rifiuto da parte del Parlamento della Catalogna di rispettare le sentenze del TC”.

¹³⁵ Secondo *ibidem*, pp. 43 ss., il caso spagnolo esemplifica “come riformare la disciplina dell’organo di giustizia costituzionale inserendo norme espresse sull’esecuzione contribuisca ad alterare profondamente il ruolo, e finanche la natura, del Tribunale costituzionale”, che a differenza di un organo giurisdizionale comune si rivolge primariamente ad organi politici e non può agire con i mezzi della giurisdizione ordinaria. Gli spazi di collaborazione con il Governo aperti dalla possibilità di un’esecuzione sostitutiva delineano “la figura ibrida e, occorre dirlo, inquietante, di un’azione del governo indirizzata, istruita, o meglio, ordinata, dal Tribunale costituzionale, attraverso la quale la giurisdizione costituzionale, nella sua dimensione esecutiva, sostituisce, per mezzo dell’azione concreta del Governo quale ‘commissario *ad acta*’, la responsabilità di altri poteri dello Stato”. La stessa Commissione di Venezia ha mostrato perplessità per la scelta, ma l’autrice riconosce che d’altro canto l’attribuzione della

via, guardando ai fatti concreti, ci accorgiamo che le argomentazioni seguite nelle ultime decisioni dal *Tribunal* ricalcano in buona parte quelle precedenti, senza mostrarsi significativamente più ostili per le ambizioni di autodeterminazione della Comunità Autonoma; inoltre, pur giungendo in un caso all'irrogazione di multe coercitive, per il momento il *Tribunal*, anche laddove ha accolto le richieste dell'Avvocato dello Stato, ha finora cercato di evitare l'applicazione di misure più pesanti, limitandosi perlopiù alla notificazione delle decisioni agli interessati ed all'annullamento degli atti impugnati. Aggiungendo il fatto che finora questi mezzi si sono dimostrati palesemente inadeguati a prevenire ulteriori inadempimenti (come dimostra l'impugnazione consecutiva di varie risoluzioni del Parlamento catalano), la conclusione che ci sentiamo di esprimere è che solo col tempo si potrà valutare con maggior precisione l'effetto delle riforme sul ruolo di questa istituzione.

competenza di esecuzione all'esecutivo implica la possibilità di abusi di potere da parte di questo, che solo una Corte "forte" potrebbe contrastare adeguatamente.