



tecniche normative

Giovanna Grilli

A che punto siamo con la questione catalana (tra cronaca e teoria costituzionale)

Parte prima

1. Diario della crisi: Madrid vs. Barcellona

Il 28 giugno 2010 è ricordato come data convenzionale dell'inizio del *procés* d'indipendenza catalano. La pubblicazione della sentenza del *Tribunal constitucional* 31/2010 (STC 31/2010) sullo Statuto di autonomia della Catalogna ebbe infatti l'esito di infiammare il dibattito politico e radicalizzare i sentimenti d'indipendenza già presenti nella regione spagnola. Si considera anzi che quanto più le istituzioni catalane hanno inasprito le loro pretese secessioniste, tanto più il *Tribunal* è intervenuto con le sue pronunce d'incostituzionalità sulle varie leggi e risoluzioni adottate dalla *Generalitat* catalana.

Le elezioni del 28 novembre 2010 portarono Artur Mas, esponente di *Convergència i Unió* (CiU), a capo della *Generalitat*. Nei due anni di legislatura le tensioni economiche dovute alla crisi ed il risentimento che aveva lasciato la sentenza del *Tribunal* alimentarono le istanze indipendentiste, culminando nella famosa manifestazione dell'11 settembre 2012, giorno della *Diada*,¹ sotto lo slogan "*Catalunya, nou estat d'Europa*".

Fiducioso del fatto che le elezioni anticipate avrebbero rafforzato la sua posizione politica, il leader di *Convergència i Unió*, accorciò la legislatura di due anni.² Tuttavia, le sue previsioni si rivelarono errate: CiU passò dai 62 a 50 seggi, il PSC (*Partit Socialistes de Catalunya*), da 28 a 20, ed ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya*), invece, ottenne 21 seggi rispetto ai precedenti 10. In ogni caso, la campagna elettorale fu basata quasi interamente sul cd. *derecho a decidir*, ed a seguito dei risultati delle elezioni si creò una coalizione di governo formata da CiU ed ERC.³

Tale coalizione di governo approvò il 23 gennaio 2013 la risoluzione 5/X, "*Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*". Si trattava di un documento d'intenzione del governo di iniziare un processo al fine di rendere effettivo tale *derecho a decidir*.

Il *Tribunal*, chiamato a decidere sulla costituzionalità della *Resolución*, si pronunciò il 25 marzo con STC 42/2014 per l'illegittimità del documento per violazione dell'articolo 1.2 della Costituzione, affermando, invero, che non si trattava esclusivamente di un documento politico, come la difesa della *Generalitat* aveva sostenuto.⁴

Nonostante ciò, sulla base della risoluzione, il Parlamento catalano approvò, il 26 settembre 2014, la l. 10/2014, ed il Governo il decreto n. 129/2014, prevedendo delle consultazioni popolari non referendarie al fine di verificare la volontà dei cittadini sul futuro politico della Catalogna.⁵ La

¹ La *Diada* è la festa nazionale della Catalogna, prevista anche dallo Statuto all'articolo 8.3: "*La fiesta de Cataluña es el Día Once de Septiembre*." Commemorala caduta di Barcellona contro i Borboni di Filippo V di Spagna. Filippo V emanerà nel 1614 il *Decreto de Nueva Planta* sopprimendo tutte le istituzioni di autogoverno catalano e sancendo lo Stato unitario. Si stima che alla manifestazione del 2012 abbiano partecipato più di un milione e mezzo di persone. È ricordata come la più grande manifestazione per l'indipendenza della Catalogna dalla fine della dittatura franchista.

² Addirittura, Mas annunciò: "come volete che non vi siano elezioni? Tutti sappiamo che ci sono un prima e un dopo la manifestazione.": v. G. FERRAIUOLO, *La via catalana, vicende dello Stato plurinazionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 18, 5.

³ L. CAPPUCIO, *Introduzione La lunga e accidentata marcia della Catalogna verso una consultazione popolare sull'indipendenza*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 22, 4.

⁴ G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, 2018, 139 - 140.

⁵ Si parla di consultazioni popolari e non di *referendum* perché, ai sensi dell'articolo 149 della Costituzione un



tecniche normative

legge fu immediatamente oggetto di ricorso di fronte al Tribunal che ne confermò la sospensione immediata, ai sensi dell'articolo 161.2 della Costituzione.⁶

La sospensione non sortì l'effetto di fermare le istituzioni della *Generalitat* che organizzarono le consultazioni per il 9 novembre 2014. La consultazione proponeva due domande: la prima: “vuole che la Catalogna sia uno Stato?”, la seconda, in caso di risposta affermativa alla prima: “vuole che sia uno Stato indipendente?”.⁷ L'esito delle consultazioni conteggiò più dell'80% dei votanti in favore dell'indipendenza, sulla base tuttavia di una partecipazione notevolmente bassa, ossia il 35% degli aventi diritto. Il voto non sortì effetti giuridici perché ritenuto illegale e, anzi, molti funzionari pubblici catalani, tra cui anche il Presidente Artur Mas ed altri membri della Giunta, vennero sottoposti a procedimenti penali.

Nel frattempo, intervenne la sentenza del *Tribunal* STC 31/2015 che dichiarò incostituzionale la consultazione popolare perché in contrasto con l'articolo 149.1 della Costituzione, che inserisce tra le materie di competenza esclusiva dello Stato la “*autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.*”

Il 27 settembre 2015 la Catalogna celebrò nuove elezioni che riconfermarono inizialmente Mas alla presidenza, a capo della coalizione *Junts pel sí*. Mas costruì l'intera campagna elettorale sull'indipendenza della *Generalitat* affermando che la sua vittoria avrebbe implicato la volontà di secedere del popolo catalano. Una volta eletto, il Parlamento approvò il 9 novembre la risoluzione 1/XI, “*inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015*”. Anche in questo caso, il *Tribunal*, più rapidamente che in passato, dichiarò la risoluzione incostituzionale, negando la sua natura meramente politica, con STC 259/2015 del 2 dicembre.

La presidenza di Mas ebbe vita breve, perché una grave crisi di governo⁸ lo costrinse a dimettersi, per dare spazio a Charles Puigdemont, ex *alcalde* di Girona, come nuovo Presidente della *Generalitat* nel gennaio 2016. Il primo anno e mezzo di presidenza di Puigdemont vide la promulgazione da parte della *Generalitat* di una serie di risoluzioni e leggi, e una corrispondente dichiarazione di incostituzionalità di queste da parte del *Tribunal*.⁹

Il 6 settembre 2017 il Parlamento catalano emanò la l. 19/2017, “*del referéndum de autodeterminación de Cataluña*”, e, due giorni dopo, la l. 20/2017, “*transitoriedad y funcionalidad de la República*”. Entrambe queste leggi vennero nuovamente impugnate innanzi al *Tribunal*¹⁰, ma

referendum può essere indetto esclusivamente dallo Stato e non dalle Comunità autonome: Del resto, mesi prima il Parlamento spagnolo aveva anche respinto la proposta di legge della Catalogna a delegare a questa la competenza di convocare un *referendum*.

⁶ “*El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recorrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.*” Art. 161.2 Cost..

⁷ In sostanza, la risposta negativa alla prima domanda presupponeva la volontà dei cittadini di rimanere una Comunità Autonoma all'interno della Spagna; la risposta affermativa alla prima ma non alla seconda domanda stabiliva la volontà per il popolo catalano di diventare uno Stato federato interno alla Spagna; infine, la risposta affermativa ad entrambe le domande significava la volontà dei cittadini di secedere completamente dallo Stato spagnolo.

⁸ Nonostante le elezioni anticipate Mas, non ottenne una maggioranza sufficientemente alta a governare con la sola coalizione *Junts pel sí* per cui dovette allearsi con altri partiti indipendentisti che tuttavia ne chiesero le dimissioni.

⁹ Si menzionano, ad esempio le risoluzioni 5/XI del 20 gennaio 2016, 263/XI del 27 luglio 2016, e 306/XI del 6 ottobre 2016, e le conseguenti e rispettive dichiarazioni d'incostituzionalità: STC 141/2016 del 19 luglio, STC 170/2016 del 6 ottobre, ed STC 24/2017 del 14 febbraio: V. A. BAYONA ROCAMORA, *The Political Future of Catalonia: the Role of Parliament*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 2017, n. 54, 16.

¹⁰ Il *Tribunal* ha dichiarato incostituzionali entrambe le leggi, rispettivamente con STC 114/2017 il 17 ottobre, ed



tecniche normative

questo non bastò a fermare la celebrazione del *referendum* il 1° ottobre, che vide il verificarsi di scontri tra la parte della popolazione intenta ad andare alle urne e le forze di polizia. I risultati referendari stabilirono la vittoria dell'indipendenza. Tuttavia, sono d'obbligo alcune precisazioni: innanzitutto, questi si basarono su un'affluenza ai seggi notevolmente bassa, ed in secondo luogo risulta ad oggi difficile, se non impossibile, stabilire se siano stati rispettati i parametri democratici.

Nonostante ciò, Puigdemont dichiarò ufficialmente il 10 ottobre l'indipendenza, affermando che, per la dichiarazione ufficiale si sarebbe dovuto attendere il dialogo con Madrid.

Il 27 ottobre il Parlamento della *Generalitat* approvò la dichiarazione d'indipendenza; ma, contestualmente, il Parlamento spagnolo votò per l'applicazione, per la prima volta nella storia, dell'articolo 155 Cost.¹¹, prevedendo una sospensione temporanea dell'autonomia¹².

Puigdemont il giorno successivo lasciava la Spagna per rifugiarsi in Belgio, al fine di sfuggire al mandato di cattura emesso dal *Tribunal*¹³.

STC 124/2017 l'8 novembre.

¹¹ In realtà, il governo spagnolo ha fatto uso della procedura dell'articolo 155 Cost. un'altra volta in passato, a seguito dell'inadempimento di obblighi fiscali da parte delle Canarie. In questo caso, tuttavia, il semplice avvertimento ha fatto in modo di sortire l'effetto desiderato e costringere le Canarie a regolare la loro situazione. Quello della Catalogna resta pertanto il primo esempio in cui l'articolo 155 Cost. è stato effettivamente applicato in toto. V. L. FERRARO, *Un nuovo governo autonomico e la fine della coercizione statale in Cataluña: un consultivo sull'art. 155 della Costituzione spagnola*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 17, 3 - 4. Per approfondimenti sulla prima applicazione dell'art. 155 CE, ed un'analisi tra "Normenstaat", Stato basato sulle norme, e "Massnahmenstaat", Stato basato sulle misure, v. J. M. VILAJOSANA., *El estado dual en España: contexto y justificación de la aplicación del artículo 155 CE*, in *Revista Catalana de Dret Públic, n. especial*, 2019, 137-155.

¹² La norma prevede due presupposti differenti: l'inadempimento di obblighi imposti dalla Costituzione o da altre leggi, oppure, un comportamento che pregiudichi gravemente gli interessi generali dello Stato spagnolo. Questi due presupposti, nel testo, sono legati dalla congiunzione "o", che fa presumere che uno solo sia sufficiente all'applicazione della disposizione. Nonostante ciò, nel caso catalano appaiono sussistere entrambe le situazioni. L. FERRARO, *Un nuovo governo autonomico e la fine della coercizione statale in Cataluña: un consultivo sull'art.155 della Costituzione spagnola*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 17, 3 - 4. La procedura prevede che il Governo formuli una richiesta al Presidente della Comunità autonoma al fine di ottenere l'adempimento della Comunità o rimediare alla situazione di pregiudizio creatasi. La richiesta non può limitarsi ad una "semplice manifestazione di volontà", bensì deve essere motivata, ovvero deve specificare quali sono stati gli inadempimenti o i comportamenti pregiudizievoli. Se la Comunità protrae il comportamento illecito, a quel punto il Governo fissa le misure che intende adottare e trasmette la questione al Senato. Il Senato, infine, decide a maggioranza assoluta le misure da approvare. G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, 2018, 171. Per ciò che concerne il contenuto delle misure, l'articolo 155 CE non fornisce indicazioni. Questo è giustificato dalla natura prettamente emergenziale e straordinaria della norma. Devono, in ogni caso, essere rispettati i principi di necessità, adeguamento, provvisorietà e proporzionalità. In generale, il Governo appare piuttosto libero nell'adozione dei provvedimenti. Un limite, eventualmente, potrebbe essere riscontrato ai sensi dell'articolo 55.1 CE, che disciplina lo stato di emergenza o lo stato d'assedio, e prevede quali diritti possano essere sospesi in questi casi d'emergenza. In questo caso, il contenuto delle misure ha consistito nello sciogliere il Parlamento autonomico e convocare le elezioni, destituire il Presidente, Vicepresidente e membri della Giunta della *Generalitat*, ed assegnare le loro funzioni, temporaneamente a commissari del Governo centrale.

¹³ La fuga del Presidente ha comportato un'ulteriore crisi per la nazione spagnola, che merita una descrizione maggiormente dettagliata di quella fornita in questa sede. Si ricorda comunque che Puigdemont è stato catturato il 25 marzo 2018 in Germania, mentre rientrava da una conferenza tenutasi ad Helsinki. Il *Tribunal* ha emesso un mandato d'arresto europeo (MAE) per i reati di ribellione, di cui all'articolo 427 del *Código Penal* (c.p.), e peculato, previsto agli articoli 432 e 252. (L. FOFFANI, *Il caso Puigdemont: la prova del fuoco del mandato d'arresto europeo*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018). Per quanto riguarda il primo capo d'accusa, questi è stato ritenuto inammissibile, innanzitutto, perché manca del requisito della "doppia incriminazione" previsto dalla legge sulla cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale. Infatti, nell'ordinamento tedesco il delitto riconducibile a quello di ribellione spagnolo è quello di alto tradimento contro lo Stato federale, che tuttavia prevede che sia stato effettivamente separato il territorio federale, "con violenza o con minaccia di violenza". Il giudice tedesco non ha rilevato violenza nel tentativo indipendentista, affermando al contempo che, se delle violenze si fossero verificate queste non possono



tecniche normative

L'applicazione dell'articolo 155 CE comportò lo scioglimento delle Camere nel Parlamento catalano, portando a nuove elezioni, tenutesi il 21 dicembre 2017.¹⁴ Il risultato elettorale favorì il formarsi di una coalizione tra Junts per Catalunya (21.58%), ERC (21.30%) e CUP (4,44%), nonostante il partito che ottenne più voti fu Ciutadans (C's), di orientamento di centro-sinistra e contrario all'indipendenza, con il 25,26% dei voti.¹⁵ La somma dei voti ottenuti dalla coalizione ammonta a 70 seggi, 2 in meno rispetto alla precedente legislatura, ma sufficienti a governare la Comunità autonoma.¹⁶

Tuttavia, la nuova leadership ha mostrato non poche difficoltà, inizialmente, a creare un Governo. Di fatto, JUNTSxCat e ERC avevano affermato in campagna elettorale che l'unica nomina a Presidente della *Generalitat* sarebbe stata quella di Puigdemont, nel frattempo fuggito in Belgio per evitare l'arresto. Il 30 gennaio 2018 il Parlamento catalano dibatteva sulla nomina dell'ex Presidente, senza che vi fossero altri candidati proposti.¹⁷

Soraya Sáenz de Santamaría, vice-Presidente del Governo spagnolo, nonché commissario straordinario per la Catalogna, tenne una conferenza informativa nella sede governativa di Madrid, il Palazzo reale della Moncloa, affermando che la candidatura di Puigdemont non era possibile, dal momento che sull'ex-Presidente pendevano due capi d'accusa, per ribellione e sedizione, e che la sua presenza fisica nel territorio del paese era un requisito necessario per governare la Comunità autonoma.¹⁸ A questo fine, il Governo centrale chiese, in primo luogo, un parere al Consiglio di Stato ("*consulta potestativa*"), sulla questione, richiedendo se fosse possibile l'investitura del candidato in sua assenza e, in caso di risposta affermativa, se la nomina potesse essere impugnata di fronte all'organo di legittimità costituzionale.¹⁹ Il Consiglio di Stato con *expediente* n. 85/2018, del 25 gennaio 2018, si pronunciò sull'impossibilità dell'investitura di un Presidente assente, ma al contempo sull'impossibilità di impugnare la nomina innanzi al *Tribunal Constitucional*.²⁰ Trattandosi, tuttavia, di un parere obbligatorio, ma non vincolante, il Governo ha impugnato innanzi

ricollegarsi al comportamento dell'ex-Presidente della *Generalitat* attraverso nesso di causalità. Viene inoltre sottolineato che: "è vero che il delitto di "rebelión" è stato costruito dal legislatore spagnolo come una fattispecie a dolo specifico, che non richiede la realizzazione materiale della finalità secessionista; ma è altrettanto evidente che – se non si vuole cadere nella deriva di un "*Gesinnungsstrafrecht*" di matrice chiaramente autoritaria – la consumazione di un reato di tale gravità non può non presupporre una condotta violenta non solo soggettivamente indirizzata, ma anche oggettivamente idonea, a realizzare la predetta finalità secessionista". Il secondo capo d'accusa, invece, rispetta la condizione della "doppia incriminazione", dal momento che anche l'ordinamento tedesco prevede una norma incriminatrice di peculato (art. 266 *StGB*). Tuttavia, il giudice tedesco non ha riscontrato sufficienti elementi tali da concedere il MAE, dubitando, sostanzialmente, dell'imparzialità del Tribunale spagnolo, alla luce del fatto che l'ex Ministro delle Finanze, Montoro, abbia più volte affermato che non siano stati utilizzati fondi pubblici ai fini della realizzazione del *referendum* del 1° ottobre 2017. Puigdemont è stato perciò rilasciato dalle autorità tedesche. Ad oggi l'ex Presidente della *Generalitat* continua a risiedere in Belgio, a Waterloo, da dove continua a svolgere attività di propaganda politica a favore dell'indipendenza catalana. Recentissimamente, come verrà in seguito ulteriormente specificato, il *Tribunal Constitucional* ha concesso al partito di Puigdemont, JUNTSxCat, di poter partecipare alle elezioni europee del 2019.

¹⁴ Analogo articolo è presente in Germania all'art. 37 della Legge Fondamentale. Tuttavia, a differenza della Spagna, il governo tedesco non ne ha mai fatto applicazione.

¹⁵ M. CECILI, *Spagna: l'investitura impossibile del Presidente della Generalitat catalana. Cronaca di una crisi istituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018, 1.

¹⁶ *Ivi.* 34 per UNTUSxCat, 32 per ERC, e 4 per CUP.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *El Gobierno empuña ante el Tribunal Constitucional la candidatura de Puigdemont*, in *El País*, 26 gennaio 2018.

¹⁹ *Ivi.*

²⁰ M. CECILI, *Spagna: l'investitura impossibile del Presidente della Generalitat catalana. Cronaca di una crisi istituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018, 4.



tecniche normative

al *Tribunal* la candidatura di Puigdemont.²¹ Il ricorso, ai sensi dell'articolo 161.2 Cost., avrebbe portato alla sospensione della previsione, fino alla ratifica od annullamento da parte della Corte, entro cinque mesi.

Il *Tribunal* si è pronunciato rigettando la questione il 27 gennaio 2018, affermando che la nomina non poteva essere impugnata. Tuttavia, contestualmente, la Corte ha affermato che sarebbe stata necessaria, ai fini dell'investitura del nuovo Presidente, la presenza fisica di quest'ultimo. Ha aggiunto, inoltre, che nel caso in questione sarebbe stata necessaria un'autorizzazione dello stesso *Tribunal*, impedendo qualunque *escamotage* alla *Generalitat* per investire il candidato.²²

Per i motivi descritti, il Presidente del Parlamento catalano, Roger Torrent, di ERC, ha rinviato, il 30 gennaio 2018, l'investitura, confermando tuttavia Puigdemont quale unico candidato.²³

La candidatura di Puigdemont è divenuta, nel trascorrere del tempo, sempre più implausibile, dato l'ostacolo quasi insormontabile posto dal *Tribunal*. A marzo, perciò, l'*ex*-Presidente ha deciso di farsi da parte, proponendo la nomina di Jordi Sanchez, della sua lista.²⁴ Questi, tuttavia, venne sottoposto ad incarcerazione preventiva nell'ottobre del 2017, per cui, ai fini della sua designazione stabilita per il 12 marzo 2018, inviò una lettera al *Tribunal* richiedendo la sua scarcerazione²⁵, argomentando che: *“no suspender la prisión que pesa sobre mi mandante afectaría de modo irreversible ya no sólo a sus derechos individuales (libertad, participación política, presunción de inocencia), o a los derechos de los ciudadanos que votaron a aquellos partidos que promueven su candidatura, sino que tendría graves e irreparables efectos en el normal funcionamiento institucional de la Generalitat de Catalunya, dado que se estaría impidiendo la investidura de aquel candidato que cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta de la Cámara”*.²⁶

Quattro giorni dopo, tuttavia, il giudice del Tribunal Supremo, Pablo Llarena, negò la libertà vigilata a Sanchez, temendo la persistenza della condotta criminosa, costringendo ad un ulteriore rinvio dell'udienza d'investitura.²⁷

Puigdemont affermò che, qualora Sanchez non fosse potuto uscire, sarebbe stato necessario nominare ed investire un altro candidato, al fine di evitare lo scioglimento delle Camere, entro il 22 maggio 2018.²⁸ Il terzo nome proposto per la Presidenza della *Generalitat* fu quello di Jordi Turull, arrestato il 2 novembre e uscito di prigione pagando la cauzione il 4 dicembre.²⁹ L'investitura di Turull venne fissata per il 22 marzo 2018, ma non venne approvata alla prima votazione a causa

²¹ *Ivi*.

²² *Ivi*. Puigdemont non potrebbe entrare in Catalogna per farsi nominare e venire arrestato subito dopo, perché tale investitura sarebbe illegittima, non essendo stata approvata dal *Tribunal*.

²³ *Ivi*.

²⁴ *Catalogna, Puigdemont rinuncia alla Presidenza e designa Sanchez*, in *Repubblica*, 1 marzo 2018, e *Puigdemont renuncia a su investidura y propone como President a Jordi Sanchez*, in *Lavanguardia*, 1° marzo 2018.

²⁵ *Jordi Sanchez pide de salir de la cárcel para no lesionar gravemente el derecho de Cataluña a su autonomía*, in *El Mundo*, 6 marzo 2018.

²⁶ *Ivi*. L'articolo riporta inoltre il paragone effettuato dallo stesso Sanchez con Juan Carlos Yoldi, membro dell'ETA, che negli anni '80 venne autorizzato dal *Tribunal Constitucional* a candidarsi a *Lehendakari*, ovvero Presidente della Comunità basca. Sanchez allude ad un possibile ricorso alla CEDU, chiedendosi: *“¿cómo explicar internacionalmente que en la España de los años ochenta un presunto terrorista imputado pudo presentar su candidatura y, en cambio, en pleno siglo XXI se haya privado de tal posibilidad al diputado Jordi Sanchez?”*

²⁷ *El juez Llarena deniega la libertad de Jordi Sanchez para asistir al pleno de la investidura*, in *Lavanguardia*, 9 marzo 2018. Contestualmente, Sanchez ha adito alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: *Roger Torrent aplaza el pleno de investidura hasta que se pronuncie el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Lavanguardia*, 10 marzo 2018.

²⁸ *Puigdemont avala proponer otro candidato si Sanchez no puede ser investido*, in *ABC*, 16 aprile 2018.

²⁹ *El juez envía a prisión sin fianza a Turull, Rull, Forcadell, Romeva y Bassa*, in *El País*, 25 marzo 2018.



tecniche normative

dell'opposizione del CUP.³⁰ Nel frattempo, Turull venne convocato, insieme ad altri imputati usciti su cauzione, innanzi al giudice Llarena, il quale, riscontrando un rischio di reiterazione delittuosa dispose nuovamente l'incarcerazione degli imputati.

L'incarcerazione ha impedito una seconda votazione sull'investitura di Turull, costringendo la coalizione a cercare un quarto candidato. Il 10 maggio, Puigdemont ha proposto Joaquim Torra, che è stato finalmente investito il 12 maggio 2018.³¹ Il nuovo Presidente ha mantenuto una linea fortemente indipendentista. Questa considerazione è riscontrabile dall'inizio della sua presidenza, la cui cerimonia d'investitura ha visto il giuramento di Torra, senza alcun riferimento al Re o alla Costituzione e senza la presenza di alcuna bandiera spagnola nella sala.³² Inoltre, il Presidente non ha negato, all'inizio del suo mandato, che la sua sia una *etapa de transición*, né ha nascosto che *la tarea que le ha ordenado Puigdemont se limita a una gobernación vicaria*.³³

2. Segue: il panorama nazionale

Per ciò che concerne, invece, il panorama nazionale, a seguito delle accuse di corruzione, il *Partido Popular* di Rajoy è stato sfiduciato. L'opposizione ha infatti presentato il 29 maggio 2018 una mozione di sfiducia, votata il 1° giugno, ponendo fine al governo Rajoy, e prevedendo l'insediamento di Pedro Sanchez, leader del PSOE³⁴.

Il nuovo Governo, guidato dal Primo Ministro Sanchez, ha disapplicato le misure imposte dall'articolo 155 Cost., e si è mostrato inizialmente più aperto al dialogo con la *Generalitat*. Significativo, ad esempio, l'incontro avvenuto il 9 luglio 2018 nel palazzo della Moncloa tra i due *leader*, e successivi incontri sono avvenuti sino a dicembre 2018 tra gli esponenti del governo nazionale e della *Generalitat*.

Sanchez ha ribadito la necessità di rispettare la Costituzione ma, fino ad ora, si è dimostrato meno rigido del suo predecessore. In occasione del menzionato incontro, ad esempio, è stata ristabilita la commissione bilaterale Stato-*Generalitat*, prevista dallo Statuto catalano ma rimasta inattiva dal luglio 2011³⁵.

Recentemente la Spagna è tornata alle urne e lo spirito di collaborazione delle due fazioni è stato premiato. In Catalogna ERC ha vinto nettamente; un partito che, nonostante l'indubbia tendenza indipendentista, ha preso le distanze dalla politica adottata dal previgente Presidente Puigdemont, esponente di JUNTSxCat, nell'ottica di un dialogo con il governo centrale.³⁶

Allo stesso modo, Sanchez si è riconfermato Primo Ministro, ottenendo per il suo partito, il PSOE, il 28,7% dei voti, ed arrivando addirittura ad ottenere la maggioranza assoluta al senato, con 112 seggi su 208.³⁷

³⁰ *La investidura frustrada de Turull deja la legislatura en mano del Supremo*, in *Lavanguardia*, 23 marzo 2018.

³¹ *Quim Torra, un provocador para seguir la burla a la ley*, in *El Mundo*, 12 maggio 2018.

³² *Quim Torra promete el cargo de president omitiendo a la Constitución y al Rey*, in *El País*, 17 maggio 2018.

³³ *Quim Torra, un provocador para seguir la burla a la ley*, in *El Mundo*, 12 maggio 2018.

³⁴ *Rajoy es destituido como Presidente de España: lo sustituye Pedro Sanchez*, in *El Financiero*, 1° giugno 2018. V. MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ, *El poder como retórica. Crónica política y legislativa del año 2018*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, Enero/Abril 2019, n. 115.

³⁵ *Pedro Sanchez y Quim Torra recuperan la comisión bilateral Estado-Generalitat y preven otra reunion en otoño*, in *El Mundo*, 9 luglio 2018.

³⁶ *Internazionale*, 2019, n. 1305, 18.

³⁷ *Ivi*, 17.



tecniche normative

Inoltre, il timore di una nuova forza di estrema destra in Europa è stato parzialmente scongiurato. Vox, il partito ultraconservatore formatosi nel 2013 a reazione delle istanze separatiste catalane, è entrato in Parlamento, ma con una percentuale notevolmente più bassa rispetto a ciò che era stato ipotizzato³⁸.

Ancora una volta, tuttavia, gli equilibri politici delicati in Spagna costringono il neo Presidente a scelte difficili, in tema di alleanze di partito, necessarie per ottenere una maggioranza di governo stabile alla *Camara Baja*. L'alleanza con ERC, oramai partito di maggioranza in Catalogna, risulta ad oggi essere improbabile ma non impossibile. Nell'ipotesi più plausibile le due forze potrebbero venirsi incontro caso per caso nelle tematiche previste all'ordine del giorno e stabilire una cooperazione maggiore che sia in grado di rendere il futuro della Catalogna una tematica affrontabile e meno problematica.

Parte seconda

1. Perché l'indipendenza "non funziona" in Spagna

Si rende necessario, per questa analisi, tralasciare per un momento tutte le sfaccettature politiche che caratterizzano la vicenda catalana e verificare se, sulla base del testo costituzionale, in concreto, la Carta sia stata pensata, volontariamente o involontariamente, in modo da permettere una tale rottura.

In breve, sarà mai possibile per la Catalogna secedere? Se sì, in che modo? Ed infine, che cosa distingue la Spagna, in questo contesto, da altre nazioni democratiche e decentrate, come, ad esempio, l'Italia?

Portando l'attenzione esclusivamente sui dettami della Costituzione spagnola, istantaneamente s'intuisce la rilevanza dell'art. 2 Cost., il quale recita: "*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*"³⁹.

Ebbene, da un lato l'ordinamento spagnolo tutela le autonomie nazionali e regionali e consente loro il pieno sviluppo. Ciò è dimostrato da altre norme costituzionali e dalle modalità attraverso le quali, a partire dal 1978, si sono inserite nel panorama istituzionale le Comunità Autonome spagnole. Dall'altro, tuttavia, la norma è chiara: *indisoluble unidad de la Nación, patria común e indivisible*.⁴⁰ La assemblea costituente non ha immaginato un ordinamento nazionale in grado di sgretolarsi così facilmente.

Del resto, le Costituzioni rigide del XX secolo furono pensate, alla luce del fallimento delle esperienze precedenti - di cui si ricorda come monito la Costituzione di Weimar o lo Statuto

³⁸ *Ivi*.

³⁹ Immediato è il confronto con l'articolo 5 della nostra Costituzione: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

⁴⁰ Per uno sviluppo tra i principi unitario ed autonomistico ed un approfondimento del cd. regionalismo differenziato, con riferimento all'art. 116, comma III, della Costituzione italiana, si veda: D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *AIC*, n. 1/2019, 262 – 283.

Analogamente, si veda: G. DEMURO, *La Repubblica delle Autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018, 68 – 75.



tecniche normative

Albertino - al fine di non facilitare cambiamenti repentini nella struttura dell'organizzazione dello Stato, quantomeno nei suoi caratteri principali.

La Costituzione spagnola del 1978 fornisce un esempio ideale di tale rigidità. Al tramonto dell'esperienza franchista, i costituenti non solo hanno previsto un procedimento aggravato di modifica della Carta costituzionale, bensì ne hanno ideato uno ulteriore, atto a modificare le norme costituzionali che delineano i principi fondamentali dell'ordinamento spagnolo.⁴¹

Invero, riguardo a tale procedura è stato persuasivamente affermato che “è evidente come tale disposizione definisca una procedura talmente aggravata da rappresentare una vera e propria clausola di intangibilità mascherata: la dottrina, non a caso, la ritiene, più che un procedimento per la modifica costituzionale, un meccanismo inteso ad impedirla. Una via, dunque, impraticabile in termini assoluti, in quanto connessa a un procedimento quantitativamente irrealizzabile, rispetto al quale è del tutto superfluo chiedersi quali possano essere, al suo interno, i margini di influenza di una minoranza territoriale”.⁴²

Il procedimento di revisione costituzionale aggravato risulta dunque essere così complesso, che ad oggi nessuna modifica è mai stata effettuata tramite lo strumento offerto dall'art. 168 CE.⁴³

Eppure, la Spagna non è l'unica nazione a difendere i propri principi fondamentali con tale ardua tenacia. Se in Italia, ad esempio, la Costituzione vieta esplicitamente solo la revisione costituzionale della forma repubblicana, è il nostro giudice delle leggi ad affermare che “La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”.⁴⁴

Stante l'innegabile correttezza di tali meccanismi di tutela offerti dalle Carte costituzionali del XX secolo, sorge spontaneo interrogarsi, ad oggi, sulla loro funzionalità ed efficacia, ma soprattutto sulla loro capacità di adattamento alle esigenze contemporanee.

In un momento storico, come quello attuale, in cui la vita politica è caratterizzata da un lato da forte spinte nazionaliste, si dubita al contempo sulla opportunità di una tendenza alla illiberale difesa dello Stato-nazione.⁴⁵ Usando le parole del Professor Ferraiuolo: “Deve dunque accettarsi che i criteri più adeguati alla misurazione delle patrie debbano essere di natura qualitativa: ci si dovrà però liberare del **pregiudizio statalista** e far leva sulla distinzione tra nazionalismo liberale e

⁴¹ Si tratta dell'art. 168 CE, il quale recita: “*Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. // Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.// Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.*”

⁴² G. FERRAIUOLO, *Costituzione Federalismo Secessione*, cit. 53.

⁴³ È tuttavia necessario ricordare che la Costituzione spagnola è stata modificata, tramite procedura ordinaria ex art. 167 CE, solamente in due occasioni. Nel 1992 è stato aggiunto l'inciso “y pasivo” all'art. 13.2 CE, al fine di estendere ai cittadini UE i diritti elettorali, attivi e passivi, nelle elezioni locali. Nel 2011 è stato infine integralmente modificato l'art. 135 CE, al fine di introdurre il principio del pareggio di bilancio.

⁴⁴ C. Cost sent. n. 1146/1988, par. 2.1.

⁴⁵ NAIARA ARRIOLA ECHANIZ, *¿Más allá del Estado nacional? Una revisión de la doctrina cosmopolita*, in *Revista de Estudios Políticos*, Enero/Marzo 2019, n. 183.



tecniche normative

illiberale.”⁴⁶

Iniziano a farsi strada, tra politologi e giuristi, idee rivoluzionarie, quasi esorciste a considerazione della venerazione religiosa attribuita alle Costituzioni del secolo scorso. Si parla, ad esempio, di Europa di Regioni.

Andrea Acquarone, ad esempio, nel suo saggio “Una tranquilla ora d’Europa appunti per una rivoluzione possibile”, propone il seguente modello:

Stanti le marcate differenze culturali, economiche e sociali, la nuova Europa fondata da Stati regionali potrebbe allora essere divisa in tre macrozone, come altrettante camere di compensazione delle istanze che vengono dai territori: una zona Meridionale-Mediterranea, l’Europa centrale, l’Europa Orientale. Queste macroaree composte da Stati regionali, relativamente omogenee a livello culturale, sociale ed economico, sarebbero le delegate ad elaborare i piani di sviluppo da concordare in sede unitaria; alcune competenze invece potrebbero essere senza problemi di carattere continentale (come la Difesa e la politica estera), mentre il resto ricadrebbe sulle amministrazioni degli Stati regionali. Accanto a ciò naturalmente si creerebbero vincoli e collaborazioni tra le zone corrispondenti alle regioni economiche e alle bioregioni, come in parte già accade.

Questa profonda ristrutturazione delle entità amministrative del continente porrebbe, si capisce, importanti questioni relative alla fonte del diritto, che non possono certamente essere affrontate se non dicendo che la direzione da seguire dovrebbe portare a una Costituzione Europea e a Codici Europei (civili, penali, procedurali) per le materie di competenza comunitaria. Gli Stati regionali erediterebbero, per quanto di loro competenza, il diritto dello Stato a cui appartenevano, le funzioni *regaliane* passando in parte a Bruxelles e in parte alla nuova struttura statale regionale.⁴⁷

È chiaro, tuttavia, che per anche solo concepire una tale rivoluzione, l’Unione Europea dovrebbe assumere una posizione decisiva.

Ma nel corso dell’intera vicenda catalana, l’Unione Europea ha ben guardato dall’esprimersi, se non con la debole e poco risonante opinione di qualche politico delle istituzioni che non consente, tuttavia, l’analisi di un approccio europeo, né permette all’Unione di sollevarsi come leader, o quantomeno mediatrice nel conflitto.

Tuttalpiù, dati i caratteri particolarmente accesi, la questione catalana ha provocato una sorta di riluttanza da parte delle istituzioni europee ad intromettersi. Il 13 ottobre 2017, il Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha affermato: “l’UE non interviene nell’affare catalano, perché se lo facesse creerebbe ancor più caos. Non possiamo fare niente. Non c’è mediazione possibile tra la legge e l’illegalità.” Analogamente, Antonio Tajani, Presidente del Parlamento Europeo: “la Catalogna non è un problema dell’UE, ma della Spagna, pertanto dev’essere affrontato dentro il quadro giuridico e costituzionale spagnolo.”⁴⁸

È noto che i catalani siano, in generale, fortemente europeisti; ciò è riscontrabile dagli slogan che proponevano la Catalogna quale “nuovo Stato d’Europa”, per non contare il fatto che buona parte del PIL catalano è generato degli scambi commerciali interni al mercato europeo. La permanenza all’Unione, perciò, risulta essere estremamente rilevante.

Ma se già la rigidità della Costituzione spagnola pone un grande ostacolo, i Trattati europei ne prevedono uno ulteriore.

Si prevedono due possibili modalità di adesione all’Unione Europea di una porzione di territorio di uno Stato che abbia deciso di secedere: il processo di adesione stabilito all’articolo 49 TUE,

⁴⁶ G. FERRAIUOLO, *La petita pàtria catalana nello scontro tra unilateralismi*, in AIC, 2019, 139.

⁴⁷ A. ACQUARONE, *Una tranquilla ora d’Europa appunti per una rivoluzione possibile*, 2019, 109-110.

⁴⁸ F. MARONITA, *Il legalismo europeista finge il nulla di fatto perché non sa che fare*, in Limes, 2017, n. 10, 219.



tecniche normative

oppure la modifica dell'articolo 52 TUE nell'elenco degli Stati a cui lo stesso Trattato si applica, ai sensi dell'articolo 48 TUE.⁴⁹

In definitiva, tuttavia, la modifica dei Trattati così come l'adesione di un nuovo membro presuppone il voto all'unanimità degli Stati già facenti parte l'Unione, per cui è appropriato riferirsi alla procedura opportunamente prevista in caso di richiesta di adesione, ovvero l'articolo 49 TUE.⁵⁰ L'Unione ha già avuto a che fare in passato con ipotesi simili,⁵¹ e la tendenza in tutti questi casi è stata quella di rimettersi all'articolo 49 TUE.

I requisiti dell'ammissione sono: essere uno Stato europeo e rispettare i principi fondamentali previsti dall'articolo 2 del Trattato.⁵² Il Consiglio deve tuttavia pronunciarsi all'unanimità: questa procedura pone l'ovvio problema del probabile rifiuto della Spagna, nonché di tutte le altre nazioni che abbiano a che fare con territori o regioni a stampo indipendentista. Non sembra, per ora, che l'Unione voglia permettere scorciatoie agli eventuali neo-Stati.⁵³

Per questi motivi, alla luce di un rifiuto a collaborare da parte dell'Unione, che peraltro denota ancora una volta la debolezza delle istituzioni, la questione rimane interna.

Gli estremismi, che si sono verificati da entrambe le fazioni nel caso catalano, hanno portato dunque alla radicalizzazione delle posizioni. Il governo di Sanchez, che sicuramente si è mostrato più accomodante rispetto al suo predecessore, ha predicato un dialogo con la Catalogna *nei limiti della legalità*, ovvero entro quei muri invalicabili costruiti dalla Costituzione rigida spagnola o, quantomeno, dalla interpretazione della stessa.

Il corso degli eventi che hanno richiamato l'attenzione del mondo intero negli ultimi anni in Catalogna - ed in Spagna - e la interpretazione ferrea del testo costituzionale da parte del *Tribunal* riducono la questione catalana ad una vicenda complessa ma inevitabilmente senza uscita: se la *Generalitat* vuole l'indipendenza è l'intero popolo spagnolo a doversi pronunciare, con le maggioranze e la procedura richiesta dall'art. 168 CE, al fine di modificare il vincolante art. 2 CE e permettere una secessione *nei limiti della legalità*. A questo punto, disquisire della vicenda diviene pleonastico.

⁴⁹ A. GALÀN GALÀN, *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, n. 4, 905.

⁵⁰ "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo.

Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali."

⁵¹ Si menzionano i casi della Groenlandia, dell'Algeria, della Scozia e delle Fiandre. Per maggiori approfondimenti sulle pronunce delle istituzioni europee riguardo a questi casi vedi: A. GALÀN GALÀN, *Secesión de Estados y pertenencia a la Union Europea: Cataluña en la encrucijada*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013, n. 1, 116 - 133.

⁵² "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini."

⁵³ Ad esempio, tale incertezza sull'appartenenza all'Unione o meno, data dalla necessità di sottoporsi alla procedura di adesione come nuovo Stato membro, è stata determinante nel caso del referendum sull'indipendenza della Scozia. Come menzionato in seguito nel presente articolo, i cittadini scozzesi, temendo di non fare più parte dell'Unione, hanno optato per la permanenza nel Regno Unito.



tecniche normative

2. Prove di secessione in altre esperienze ordinamentali.

Eppure, la Spagna non è certamente l'unica nazione che si è trovata ad affrontare istanze secessioniste ad opera di gruppi patriottici esistenti all'interno del proprio territorio. Il caso scozzese consente una stimolante comparazione, non solo data dalla vicinanza temporale e geografica delle due vicende, ma anche grazie alle peculiarità del costituzionalismo inglese.

In entrambi i casi, la spinta verso l'indipendenza è stata portata avanti da partiti politici, che la inserirono tra i punti più importanti dei loro programmi elettorali. Tuttavia, i primi ostacoli posti in essere dal governo centrale hanno provocato, nel caso scozzese, la tendenza verso la ricerca di un accordo che potesse soddisfare, all'interno di parametri legali, la promessa fatta ai cittadini; nel caso catalano, invece, hanno comportato l'inizio di una sorta di lotta di potere, tra le continue leggi e risoluzioni incostituzionali ed i conseguenti ricorsi al *Tribunal Constitucional*. L'atteggiamento della *Generalitat* è stato fortemente provocatorio, mentre quello del Parlamento scozzese non si è ridotto alle spinte populiste.

I primi conflitti in Spagna sono iniziati nel processo di approvazione del nuovo Statuto catalano. Si possono riscontrare, ad esempio, nel dibattito ad identificare la Catalogna come "nazione", già nato in sede parlamentare ed infuocatosi a seguito della STC 31/2010. Al contrario, Londra non ha mai negato la natura di nazione interna al Regno Unito della Scozia.⁵⁴

Quanto più la Spagna ha cercato di ostacolare qualunque pretesa secessionista, negando completamente il dialogo con la *Generalitat*, tanto più il Governo britannico ha adottato un atteggiamento di apertura nei confronti degli scozzesi.

Si può affermare che Westminster abbia messo in pratica il cd. *duty to negotiate* promosso dalla Corte Suprema canadese,⁵⁵ ed il compromesso raggiunto dalle istituzioni ha fatto in modo di non accentuare eccessivamente il dibattito politico, con il risultato della vittoria della permanenza nel Regno Unito. Westminster ha riconosciuto la necessità di consentire il *referendum* sulla base della cd. *doctrine of the mandate*, per cui, il partito che ottiene la maggioranza ha il dovere politico e morale, nonché il diritto, di mettere in pratica il proprio programma elettorale.⁵⁶ L'allora Primo Ministro Cameron ha affermato che negare il *referendum* si sarebbe tradotto nel disinteresse o diniego della volontà dei cittadini.⁵⁷

Vi sono però due aspetti la cui considerazione è necessaria per capire i motivi di tali diversi approcci. Il primo è di carattere economico: la Catalogna ha un ruolo centrale nell'economia spagnola, mentre la Scozia non è particolarmente florida e rilevante per il PIL del Regno Unito.⁵⁸ Questo aspetto non può non essere tenuto in considerazione perché la perdita della Catalogna per la Spagna sarebbe notevolmente più significativa della perdita della Scozia per il Regno Unito. Ovviamente ciò non sembra giustificare gli atteggiamenti del Governo centrale non funzionali al mantenimento di una relazione solidare con la Comunità autonoma.

⁵⁴ N. DUCLOS, *The strange case of the Scottish Independence Referendum. Some Elements of Comparison between the Scottish and the Catalan Cases*, in *Revue Française de Civilisation Britannique*, 2015, n. XX-2, 5.

⁵⁵ *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217. Sul punto: G. DELLEDONNE – G. MARTINICO, *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession. Legacies of the Quebec Secession Reference*, Palgrave Macmillan, 2019.

⁵⁶ N. DUCLOS, *The strange case of the Scottish Independence Referendum. Some Elements of Comparison between the Scottish and the Catalan Cases*, in *Revue française de civilisation britannique*, 2015, n. XX-2, 5.

⁵⁷ E. MAINARDI, *Il referendum in Scozia: tra devolution e indipendenza*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 17, 17.

⁵⁸ N. DUCLOS, *The strange case of the Scottish Independence Referendum. Some Elements of Comparison between the Scottish and the Catalan Cases*, in *Revue française de civilisation britannique*, 2015, n. XX-2, 8.



tecniche normative

Il secondo aspetto, più interessante agli occhi di chi scrive, ha invece natura giuridica: l'assenza di una Costituzione scritta in Inghilterra ha sicuramente facilitato il dialogo.⁵⁹ Londra ed Edimburgo hanno potuto delineare *ex novo* un procedimento da seguire.

Ciò che poi risulta quasi ironico è che, nonostante la grande apertura del governo centrale, la Scozia, com'è noto, non si è resa indipendente. Il 18 settembre 2014, infatti, l'84,6% dei cittadini scozzesi si è recato alle urne, optando per il *remain* con il 55,3% dei voti.⁶⁰

Ed è innegabile, invero, che nei maggiori esempi di tentativi secessionisti in ordinamenti democratici, l'apertura dello Stato centrale è andata di pari passo con l'attenuarsi delle istanze separatiste.

In Canada, ad esempio, grazie all'apertura della *Supreme Court* prima,⁶¹ ed il dialogo instauratosi tra la Federazione e la Provincia poi, le pretese secessioniste hanno registrato una notevole mitigazione ed il *Parti Québécois* (PQ) ha ottenuto sempre meno seggi, sia a livello provinciale che a livello federale.⁶²

In conclusione, il *derecho a decidir* non sembra trovare visibile spazio all'interno del sistema costituzionale spagnolo. Il diritto di autodeterminazione dei popoli non sembra soccorrere fino a tal punto. Anche se la Spagna, così come molti altri paesi democratici, utilizza la propria Carta costituzionale come la Corte Suprema canadese ha negato vada utilizzata in quanto *the Constitution is not a straitjacket*.

⁵⁹ *Ivi*.

⁶⁰ I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 2, 83.

⁶¹ CÉSAR AGUADO RENEDO, *Mitad más uno y principio democrático: nuevas noticias de Quebec*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, Enero/Abril 2019, n. 115.

⁶² L. FROSINA, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un'analisi comparata*, in *Nomos*, 2017, n. 3, 10.