

Quando l'eccezione è necessaria (e costituzionale): il *Tribunal Constitucional* convalida l'applicazione di misure eccezionali in Catalogna

di Daniele Camoni

Abstract: When the exception is necessary (and constitutional): the Spanish Constitutional Court validates the application of exceptional measures in Catalonia – On 2nd July 2019 the Constitutional Court of Spain ruled on the application of art. 155 of the Constitution in Catalonia, establishing that all the “exceptional” decisions adopted by the Spanish Government were coherent with the constitutional framework. In fact, the Rajoy Executive and the Senate could not but put them into force after an illegal referendum was celebrated there on 1st October 2017 and independence from Spain was proclaimed. Nowadays, the relationship between Spanish and Catalan institutions remains tense and no (political) solutions seem to appear on the horizon, as long as the secessionist challenge will be carried on.

Keywords: Spanish Constitutional Court; Art. 155 Spanish Constitution; Independence referendum; Catalan secession; Proportionality.

1. Il contesto politico-istituzionale: una breve sintesi

Con due sentenze pronunciate all'unanimità il 2 luglio 2019¹, il *Tribunal Constitucional* ha posto un importante punto fermo sui confini applicativi dell'art. 155 della Costituzione spagnola (d'ora in avanti, CE), configurando un vero e proprio “manuale di istruzioni” alla luce delle più recenti evoluzioni – quando non degenerazioni – della cosiddetta *cuestión catalana*².

¹ Cfr. SSTC 89/2019 e 90/2019, pubblicate in *Boletín Oficial del Estado* (B.O.E.), núm. 192, Lunes 12 de agosto de 2019, Sec. TC., 89503-89627.

² La produzione bibliografica in argomento è particolarmente ampia. Senza una pretesa di completezza, per una ricostruzione degli accadimenti più recenti si rinvia, nella dottrina italiana, a M. Iacometti, *La “questione catalana”: un passato che sempre ritorna?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2018, 909-938; A. Di Martino, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2018, 49-107; S. Gambino, *Pretese sovranistiche della Catalogna e unità indissolubile della Nazione spagnola*, in *DPCE Online*, 2017, 449-458; A. Mastromarino, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2017, 1-13 e G. Ferraiuolo, *La via catalana. Vicende dello stato plurinazionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, 11.09.2013. Nella dottrina spagnola, una panoramica a tutto tondo è stata offerta dalle letture sulle diverse sfaccettature concettuali (ed interpretative) contenute in *Revista Catalana de Dret Públic*, 54, 2017 e *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016. Infine, recenti inquadramenti giurisprudenziali della questione in J. De Miguel Bárcena, *Justicia constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, Madrid, 2019 e J.M. Castellà

Omettendo di rievocare i dettagli dei numerosi episodi che ne hanno caratterizzato lo sviluppo dal 2006³ ad oggi e con la consapevolezza di fornire un quadro circoscritto⁴, ci si limiterà innanzitutto ad una descrizione degli avvenimenti che hanno condotto, tra settembre e ottobre del 2017, alla prima implementazione della citata disposizione.

In un crescendo di atti e comportamenti incostituzionali da parte delle istituzioni catalane – nonché illeciti a livello penale⁵ e (forse) contabile⁶ – la svolta decisiva di una guerra totale nei confronti dello Stato spagnolo si è sviluppata, in primo luogo, a partire dalla violazione diffusa di alcune basilari regole democratiche.

Vengono così ad evidenza la riforma del Regolamento del *Parlament* (art. 135) – la quale favoriva l’approvazione di progetti di legge senza che fosse concesso di presentare emendamenti in proposito – l’impossibilità per i deputati dell’opposizione di sollecitare l’intervento del *Consell de Garanties Estatutàries*⁷ e l’adozione di leggi secessioniste in spregio alle regole minime dell’*iter* legislativo, con lesione dei diritti fondamentali dei parlamentari⁸.

Andreu, *Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016, 561-592.

³ Anno di adozione dell’*Estatut* catalano e della sua impugnazione dinanzi al Giudice delle Leggi: a commento generale della STC 31/2010, cfr. J.J. Solozábal Echavarría, *La sentencia sobre el Estatuto de cataluña: una visión de conjunto*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 151, 2011, 203-229, nonché diffusamente le edizioni monografiche di *Teoría y Realidad Constitucional*, 27, 2011 e *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006*, 2010.

⁴ Un richiamo ad alcuni tra i più rilevanti episodi ed alla “dottrina” del *Tribunal Constitucional* in J. De Miguel Bárcena, *El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional*, in *Rev. esp. der. const.*, 113, 2018, 133-166 e A. Bar Cendón, *El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016, 187-220.

⁵ Il riferimento è alla storica sentenza STS 459/2019 del *Tribunal Supremo* (pubblicata il 14 ottobre 2019), in ordine al processo penale a carico dei principali esponenti del separatismo catalano: essa ha riconosciuto la sussistenza dei reati di sedizione, peculato e disobbedienza alle pronunce dell’autorità giudiziaria, con pene di reclusione oscillanti tra i tredici anni imposti a Oriol Junqueras (*leader* del partito indipendentista *Esquerra Republicana de Catalunya* e Vicepresidente della *Generalitat* al momento dell’applicazione dell’art. 155 CE) e un anno ed otto mesi, comminato ad altri imputati “secondari” (membri della *Mesa del Parlament*).

⁶ Il 28 marzo 2019, il *Tribunal de Cuentas* ha approvato l’*Informe* n. 1319 ai fini della quantificazione di un possibile danno erariale (stimato dalla *Fiscalía* in oltre sette milioni di Euro), derivante dallo svolgimento di varie attività internazionali della *Generalitat* – mediante l’uso di fondi pubblici, anche a margine dei fatti di cui alla STS 459/2019 – a titolo di promozione “istituzionale” della causa secessionista.

⁷ Pur previsto dalla *Ley 2/2009, de 12 de febrero* e dagli artt. 76 e 77 dell’*Estatut*.

⁸ Sui citati profili di diritto parlamentare, si vedano soprattutto SSTC 114/2017 e 139/2017 nonché, in dottrina, J.C. Nieto Jiménez, *Los derechos de las minorías parlamentarias en el procedimiento legislativo. Análisis del ius in officium en la tramitación de las «leyes de desconexión» de Cataluña*, in *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, 67/1, 2019, 293-314; D. Fernández Cañueto, *La alteración del orden del día para aprobar las leyes de referéndum y transitoriedad. El uso del artículo 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña*, in *Revista de Derecho Político*, 102, 2018, 201-233 e Id., *Las consecuencias de la reforma del art. 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña para aprobar la Ley de referéndum y la de transitoriedad jurídica: suspensión y STC 139/2017*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 2018, 207-246.

Il punto di massima tensione deve però essere individuato nell'adozione delle leggi regionali nn. 19 e 20, rispettivamente il 6 e 8 settembre 2017, da parte del *Parlament catalano* (meglio conosciute come *Leyes de desconexión*).

In particolare, con *Ley 19/2017, del referéndum de autodeterminación de Cataluña*, veniva disciplinato l'iter amministrativo e procedimentale che avrebbe condotto alla celebrazione di un (ulteriore)⁹ “referendum” per l'indipendenza della Catalogna; in forza della *Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República catalana*, invece, si provvedeva a regolamentare il quadro istituzionale e normativo del futuro Stato catalano, preparandone le basi costituzionali in caso di esito favorevole della consultazione referendaria¹⁰.

Nel descritto contesto esplosivo, il 1° ottobre 2017 si celebrava in Catalogna – nonostante la sospensione “cautelare” del *Tribunal Constitucional*¹¹ – l'invocato “referendum”, culminato nella pseudo-dichiarazione di indipendenza del 10 ottobre 2017.

Quest'ultima, infatti, veniva apparentemente sospesa nel momento stesso della sua proclamazione dal *President* Carles Puigdemont in Parlamento¹² ma, in contemporanea, era ratificata (in modo quasi furtivo) dai partiti separatisti in una sala contigua a quella del *Plenum* assembleare.

Travolto dagli eventi, il Governo spagnolo dava corso fin da subito ai preparativi per una storica applicazione dell'art. 155 CE e, dopo aver avvertito il Presidente della *Generalitat de Catalunya* della inaudita gravità delle ricordate condotte, intimava a questi di ricondurre le istituzioni catalane entro i confini della legalità costituzionale: in caso contrario, sarebbe scattata l'attivazione dei meccanismi coercitivi ritenuti eventualmente necessari¹³.

⁹ Dopo quello del 9 novembre 2014. Sul tema, cfr. E. Martín Núñez, *De la declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña al proceso participativo del 9 de Noviembre 2014: un análisis normativo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 177-178, 2012, 33-51. *Amplius* e su profili correlati anche A.L. Alonso de Antonio, *La ley catalana de consultas populares de 2014*, in *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, 607-628.

¹⁰ Quale nota (surreale) di contorno, vada ricordato come l'artefice principale del “percorso” normativo che avrebbe dovuto condurre all'indipendenza catalana ed alla configurazione della sua dimensione statale sia stato Carles Viver Pi-Sunyer, già Giudice del *Tribunal Constitucional* tra il 1992 ed il 2001 (e Vicepresidente nel periodo 1998-2001). Lo stesso verrà nominato nel 2013 dalla *Generalitat* Presidente del *Consell Assessor per a la Transició Nacional*, organo incaricato dell'attività “costituente” del futuro Stato catalano e sciolto in applicazione dell'art. 155 CE.

¹¹ Derivante dall'ammissione formale del ricorso governativo contro la *Ley 19/2017* (cfr. *Providencia* del 7 settembre 2017), ai sensi dell'art. 161.2 CE.

¹² Cfr. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (DSPC-P 83), 10 de octubre de 2017, 8: «[...] assumeixo [...] el mandat del poble que Catalunya esdevingui un estat independent en forma de república. [...] El Govern i jo mateix proposem que el Parlament suspengui els efectes de la declaració d'independència».

¹³ Come ricorda G. Gómez Orfanel, *Artículo 155*, in M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde (cur.), *Comentarios a la Constitución española*, Tomo II, Madrid, 2018, 1643, tale indeterminatezza nella definizione della categoria di ‘interesse generale’ trova concreta definizione, nell'ordinamento spagnolo, solo nell'art. 61 della *Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (come modificata dall'art. 6 della *Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo*), ove si afferma che «se considerarán, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales (...) los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a

Nello specifico, veniva chiesto a Puigdemont di fare presente in modo esplicito se il *Parlament* avesse o meno proclamato l'indipendenza della Catalogna: qualsiasi risposta priva di una espressa dichiarazione negativa sarebbe stata interpretata come conferma (anche implicita) dei comportamenti censurati, con l'adozione delle decisioni conseguenti.

A fronte della replica del *President* catalano, nella quale egli insisteva sulla legittimità delle condotte secessioniste – contrapposte ad un presunto diritto statale “ingiusto” ed uno Stato “oppressore” – l'Esecutivo guidato da Mariano Rajoy sottoponeva al *Senado* un quadro di misure volte a porre termine alla situazione di attentato alla Costituzione venutasi a creare in Catalogna.

Tra le più significative, spiccavano lo scioglimento coattivo del Parlamento *autonómico*, la destituzione dell'intero *Govern* e la convocazione di elezioni regionali anticipate il 21 dicembre 2017¹⁴.

Peraltro, si tenga presente che, tra le misure originariamente previste nell'Accordo governativo – poi non convalidate dal *Senado* (per ragioni di compromesso politico) – vi erano anche una penetrante supervisione dell'Esecutivo spagnolo sui mezzi di informazione radiotelevisiva dipendenti dalla *Generalitat* ed una sorta di controllo preventivo di costituzionalità ad opera di un organo *ad hoc*, nominato dal Governo centrale, in relazione a tutte le iniziative (con o senza forza di legge) incardinate per l'approvazione presso il *Parlament*.

Questi provvedimenti venivano implementati dal Governo – a seguito dell'approvazione a maggioranza assoluta della Camera Alta (art. 155.1 CE) ed in parallelo ad una nuova dichiarazione di indipendenza del Parlamento catalano¹⁵ – a partire dal 27 ottobre 2017, attraverso una corrispondente serie di regi-decreti.

Tra i principali, spiccano quelli relativi alla destituzione del *President* della *Generalitat* Carles Puigdemont (942/2017), alla cessazione del Vice-Presidente Oriol Junqueras e degli altri componenti del *Govern* (943/2017), alla designazione degli organi ed autorità statali sostitutivi, incaricati di dare attuazione concreta alle necessarie misure di carattere amministrativo (944/2017), alla rimozione di alte cariche della *Generalitat* e riorganizzazione della stessa (945/2017) ed alla convocazione di elezioni parlamentari anticipate (946/2017).

Alla luce di tale situazione eccezionale (con un Parlamento sciolto coattivamente, i vertici politici catalani rimossi e gli organi di governo sostituiti, a livello personale, dalle corrispondenti autorità statali), i deputati del partito

quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que humillen a las víctimas o a sus familiares».

¹⁴ Cfr. B.O.E., núm. 260, Viernes 27 de octubre de 2017, Sec. I, 103529 ss.

¹⁵ Per un più ampio parallelismo tra la dimensione teorica dell'art. 155 CE e la sua traduzione pratica si vedano, tra le ricostruzioni più recenti, L. Ferraro, *Un nuovo governo autonomo e la fine della coercizione statale in Cataluña: un consuntivo sull'art. 155 della Costituzione spagnola*, in *Federalismi.it*, 12.09.2018; J.M. Lafuente Balle, *El art. 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado*, in *Revista de Derecho Político*, 102, 2018, 79-121 e M. Caveró Gómez, *La aplicación por el Senado del Artículo 155 de la Constitución*, in *Revista de las Cortes Generales*, 103, 2018, 653-677. Da ultimo, per una ricostruzione delle diverse posizioni dottrinali, sia consentito un richiamo anche a D. Camoni, *La coercizione statale nei confronti delle Comunidades autónomas: spunti di riflessione a partire dalla “questione catalana”*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2018, 529-558.

Unidos Podemos presso il *Congreso de los Diputados* e, poi, la *Diputación Permanente* del Parlamento catalano¹⁶ interponevano due distinti ricorsi diretti di costituzionalità, in data 4 dicembre 2017 e 9 gennaio 2018.

Sostanzialmente coincidenti nelle argomentazioni e censure effettuate¹⁷, entrambi contestavano a tutto campo la contrarietà alla Costituzione dei provvedimenti adottati¹⁸, sia sotto il profilo procedurale che in termini di merito.

2. Le argomentazioni “catalane” contro l’applicazione dell’art. 155 CE

È noto che il procedimento straordinario di applicazione di misure coercitive nei confronti delle *Comunidades Autónomas* “ribelli” da parte dello Stato, disegnato dall’art. 155 CE, si compone di due fasi distinte ma tra loro collegate¹⁹.

In primo luogo, a fronte di un’inottemperanza alle disposizioni costituzionali o legislative e/o in caso di grave violazione dell’interesse generale²⁰ dello Stato spagnolo da parte delle istituzioni di una *Comunidad Autónoma*, il Governo nazionale potrà formulare una sollecitazione (*requerimiento*) al Presidente della stessa, affinché questi ponga termine alle violazioni segnalate.

Qualora ciò non dovesse avvenire (o la “risposta” regionale fosse ritenuta non soddisfacente), il Governo potrebbe decidere di sottoporre al *Senado* una “proposta”²¹ contenente le misure ritenute doverose ai fini del ristabilimento della

¹⁶ Ai sensi dell’art. 59.4 dell’*Estatut*, detto organo – integrato dal Presidente d’Assemblea e da un numero di membri scelti in proporzione alla composizione dei singoli gruppi parlamentari – assume, durante il periodo in cui la Camera è sciolta o ha cessato il suo mandato, la funzione di «velar por los poderes del Parlamento», tra i quali deve pacificamente ricomprendersi quello di adire il *Tribunal Constitucional* con le modalità più idonee al caso di specie (come previsto, peraltro, dall’art. 75.2.f) del Regolamento parlamentare).

¹⁷ La STC 90/2019 opera, infatti, numerosi rinvii *per relationem* alle argomentazioni esposte in STC 89/2019 (essendo sovrapponibili l’oggetto del giudizio e le motivazioni addotte).

¹⁸ A tal proposito, venivano impugnati sia l’Accordo parlamentare sia i corrispondenti decreti attuativi del Governo, ritenendosi che «la decisión parlamentaria que aprobó las medidas del Gobierno del Estado y los decretos y órdenes que las desarrollan constituyen una unidad normativa que puede ser impugnada en su conjunto ante el Tribunal Constitucional» (pag. 15 del Ricorso del *Parlament*).

¹⁹ Si consideri, in particolare, il comma primo: «Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». Brevi spunti comparati in G. Gómez Orfanel, *La coerción federal en el Derecho comparado*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 26, 2005, 41-60.

²⁰ Sul punto, la STC 89/2019, FJ 4.b) afferma che «en su tenor literal, [el art. 155 CE] diferencia el atentado grave al interés general de España respecto al primero de los mencionados, diferenciación que no debe entenderse como exclusión o contraposición entre ambos. El incumplimiento de concretos deberes constitucionales o legales puede deparar, en según qué casos, lo que también pueda llegar a considerarse un grave atentado al interés general. Este último, a su vez, no habría nunca de denunciarse al margen del derecho». Risulta quindi confermata la sovrapponibilità tra le due categorie, già ammesso da alcuna dottrina (cfr. E. Virgala Foruria, *La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución*, in *Rev. esp. der. const.*, 73, 2005, 92 e V.J. Calafell Ferrá, *La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)*, in *Revista de Derecho Político*, 48-49, 2000, 109).

²¹ L’art. 155 CE non identifica alcun atto normativo formale per l’adozione di tali misure; in

legalità violata²²: quest'ultimo potrà approvarle, in tutto o in parte, con maggioranza assoluta.

Parametrando tale costruzione teorica rispetto alle misure adottate, la *Diputació Permanente* catalana denunciava innanzitutto la carenza del presupposto iniziale del procedimento costituzionale: sosteneva, infatti, che il *President* della *Generalitat* avesse risposto negativamente al quesito sull'effettività della dichiarazione di indipendenza attraverso due missive del 16 e 19 ottobre 2017 (con le quali aveva comunicato al Governo spagnolo, a suo dire, la sospensione).

Quest'ultima, pertanto, doveva intendersi come un mero atto di natura politico-simbolica, volto a sollecitare (attraverso un'attività di "pressione" politica) l'apertura di una "trattativa" con lo Stato spagnolo per la revisione dei rapporti tra Spagna e Catalogna²³ ma improduttivo di effetti giuridici concreti²⁴.

Sempre sul piano strutturale, veniva altresì lamentata una violazione del procedimento intra-parlamentare di cui all'art. 189 del Regolamento del *Senado* (d'ora in avanti, R.S.).

Nel dettaglio, si affermava l'assenza di una giustificazione sufficiente, da parte del Governo, per la richiesta di adozione delle misure coercitive²⁵. Inoltre, si sosteneva che, avendo l'Ufficio di Presidenza della Camera Alta impedito a Puigdemont di nominare un proprio rappresentante per intervenire in quella

parallelo, l'art. 189 del Regolamento del *Senado* allude genericamente ad un «escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas» (comma 1) e ad una «propuesta» della *Comisión General de las Comunidades Autónomas* (comma 5), elaborata a partire dalle sollecitazioni del Governo.

²² Nelle condivisibili parole della STS 312/2019 (FJ 9) – anteriore alle citate SSTC – «[...] no hay una relación tasada de medidas que pueden adoptarse al amparo del artículo 155 de la Constitución. Son las 'necesarias para obligar' a la Comunidad Autónoma 'al cumplimiento forzoso' de 'las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan' o para proteger 'el interés general de España' contra el que ha atentado. El de 'medidas necesarias' para obligar a cumplir las obligaciones constitucionales o legales o poner fin a los atentados al interés general de España es un concepto jurídico indeterminado de igual manera que lo son los que establecen el presupuesto para su aplicación».

²³ Tale impostazione – che si ritiene smentita, in termini di puro diritto costituzionale, dai fatti sopra descritti – ha trovato conferma anche in STS 459/2019, *Hechos probados*, par. 43, cit., ove le condotte segnalate vengono definite un «señuelo para una movilización que nunca desembocaría en la creación de un Estado soberano. Bajo el imaginario derecho de autodeterminación se agazapaba el deseo de los líderes políticos y asociativos de presionar al Gobierno de la Nación para la negociación de una consulta popular».

²⁴ Cfr. J. Ridao Martín (già Segretario generale e deputato di *Esquerra Republicana de Catalunya*, oggi *Letrado Mayor del Parlament*), *La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 2018, 186 ss.

²⁵ Cfr. art. 189.1 R.S., ove si allude alla «justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta». In proposito, J. Vintró, *L'article 155 de la Constitució: configuració jurídica general i aplicació a Catalunya*, in *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya*, 2019, 171-175 e E. Albertí Rovira, *Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 27, 2018, 14-15 hanno anche sostenuto che vi fosse una discrasia tra l'oggetto del *requerimiento* e il contenuto dell'Accordo governativo poi sottoposto al Senado (asseritamente più ampio rispetto alla sola censura sulla intervenuta secessione), come tale foriera di incostituzionalità.

sede²⁶, non era stato consentito alla *Generalitat* di replicare (in forma di contraddittorio) alle argomentazioni dell'Esecutivo nazionale.

A livello di merito, le istituzioni catalane movevano una critica frontale alle singole misure contenute nella delibera assembleare: sul punto, in termini generali non può non apparire quantomeno surreale l'utilizzo del tutto interessato del testo costituzionale da parte del nazionalismo catalano, laddove quella stessa Costituzione da essi disconosciuta e vilipesa viene ora brandita, come guarentigia, contro quelle stesse istituzioni dello Stato chiamato a difenderla.

In questo senso, in ordine alla destituzione del *President* e dell'intero Esecutivo regionale (con sostituzione *ad interim* da parte delle rispettive cariche statali), tali atti erano qualificati come una soppressione del principio autonomistico *ex art. 2 CE* ed una violazione dello Statuto catalano, sostanzialmente annullato quanto alla configurazione della forma di governo riservata alle *Comunidades Autónomas* (CC.AA.)²⁷.

Detta azione, inoltre, doveva ritenersi contraria ad un invocato parametro di proporzionalità richiesto dall'applicazione dell'art. 155 CE, in quanto i medesimi obiettivi avrebbero potuto essere conseguiti attraverso il ricorso a strumenti meno invasivi delle funzioni costituzionalmente attribuite alla *Comunidad* catalana: tra questi, erano evocati l'ampio ventaglio di facoltà di controllo riconosciuto al *Tribunal Constitucional* (ulteriormente rafforzato dall'approvazione della *Ley Orgánica 15/2015*)²⁸ o il sindacato diffuso ad opera della giurisdizione ordinaria.

Infine, riprendendo i contenuti del *Dictámen* n. 14/2017 (FJ 3), reso dal *Consell de Garanties Estatutàries* – organo consultivo catalano incaricato di vagliare la conformità alla Costituzione ed allo Statuto della legislazione regionale – veniva attribuita all'art. 155 CE una natura eminentemente politica: quale conseguenza, la sua applicazione avrebbe dovuto essere subordinata alla previa risoluzione della descritta crisi costituzionale attraverso il dialogo ed accordi politico-istituzionali.

Allo stesso modo, lo scioglimento del *Parlament* e la convocazione di nuove elezioni ad opera del *Presidente del Gobierno* spagnolo erano considerate incostituzionali, essendo state adottate al di là del *numerus clausus* di ipotesi

²⁶ Cfr. art. 189.3 R.S.

²⁷ La dottrina si è mostrata storicamente divisa sulla legittimità “teorica” di tale misura. Tra i contrari allo scioglimento o sostituzione di organi regionali, cfr. J.M. Gil-Robles Delgado, *Artículo 155*, in O. Alzaga Villaamil (cur.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*, Madrid, 1988, vol. IX, 466 e J. García Torres, *El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía*, in AA.VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, 1984, vol. II, 1283-1284; favorevoli, invece, P. Cruz Villalón, *Coerción estatal*, in J.J. González Encinar (cur.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984, 60; L. Vandelli, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, 60 e L. Tolivar Alas, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981, 187.

²⁸ Cfr. *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*. In concreto, venivano attribuite al Giudice delle Leggi le seguenti facoltà: imporre sanzioni pecuniarie ai titolari di funzioni pubbliche che non avessero dato esecuzione alle sue pronunce; sospendere questi ultimi dall'esercizio delle relative cariche; richiedere la collaborazione del Governo nazionale ai fini dell'attività di ottemperanza (esercitabile in via autonoma dal *Tribunal Constitucional* al ricorrere di «circunstancias de especial transcendencia constitucional»).

previste dallo Statuto catalano in ordine alle cause di esaurimento della legislatura²⁹: di conseguenza, tali atti erano abnormi e lesivi delle prerogative costituzionali regionali³⁰.

Suggestivamente, veniva anche richiamato il procedimento di elaborazione dell'art. 155 CE nel corso dei lavori costituenti, facendo derivare dalla mancata adozione in quella sede di emendamenti volti ad introdurre in modo esplicito la possibilità di dissoluzione delle istituzioni regionali (Parlamento e Governo) una volontà contraria del Costituente in tal senso³¹.

In parallelo, si deduceva nuovamente la violazione dei principî di proporzionalità e necessità.

Innanzitutto, poiché il Governo spagnolo aveva omesso di comunicare le sue intenzioni al *President* della *Generalitat*, il quale avrebbe potuto provvedere di conseguenza³², evitando così il ricorso all'art. 155 CE; in seconda battuta, in quanto siffatta decisione aveva quale scopo surrettizio quello di sostituire una maggioranza parlamentare con un'altra non separatista, così contravvenendo al mandato democratico della popolazione catalana e violando lo *ius in officium* dei deputati già eletti³³.

3. La risposta del Tribunal Constitucional

Le pronunce così rese dal *Tribunal Constitucional* costituiscono un fondamentale “decalogo” – imposto dalla prima applicazione dell'art. 155 CE e dalla delicatezza della vicenda³⁴ – che, nel respingere in modo deciso tutte le argomentazioni presentate dai ricorrenti, conferma le ricostruzioni teoriche della dottrina maggioritaria³⁵.

²⁹ Cfr. art. 66: «La legislatura finaliza por expiración del mandato legal al cumplirse los cuatro años de la fecha de las elecciones. También puede finalizar anticipadamente si no tiene lugar la investidura del presidente o presidenta de la Generalitat, o por disolución anticipada, acordada por el presidente o presidenta de la Generalitat».

³⁰ Cfr. E. Albertí Rovira, *Cuestiones constitucionales en torno a la aplicación del artículo 155 CE en el conflicto de Cataluña*, cit., 16 ss.

³¹ Tesi, questa, sostenuta con forza da J. Vintró, *L'article 155 de la Constitució*, cit., 160-163.

³² Si tenga infatti presente che, ai sensi dell'art. 75 dello Statuto catalano, il *President* della *Generalitat* dispone di un sostanziale ed esclusivo potere di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa (analogamente a quanto previsto, a livello costituzionale, in capo al *Presidente del Gobierno*, ex art. 115 CE).

³³ *Contra*, però, il *Dictámen* n. 14/2017, cit., 55, secondo cui lo scioglimento anticipato dell'organo parlamentare non doveva essere inteso come uno strumento di tutela o controllo dello Stato centrale (volto a sopprimere l'autonomia regionale), bensì quale misura proporzionata e temporanea per implementare l'art. 155 CE e ristabilire il sistema di autogoverno disegnato dalla Costituzione e dallo Statuto nel più breve tempo possibile.

³⁴ A fronte di una possibile cessazione della materia del contendere, il *Tribunal Constitucional* evidenzia (STC 89/2019, FJ 2.c) che, nonostante dette misure abbiano esaurito efficacia al momento della loro adozione, ciò non ne impedisce un sindacato di costituzionalità, non potendo esistere un ambito normativo escluso da tale tipologia di controllo. Al contrario, deve prevalere l'esigenza di interpretare le disposizioni costituzionali e controllarne l'effettiva applicazione: «lo contrario supondría no sólo admitir una zona inmune al control de constitucionalidad, sino también hacer dejación de nuestra función en el ámbito tan decisivo para la propia supremacía de la Constitución como la jurisdicción de este Tribunal».

³⁵ Ad integrazione, le misure adottate dall'Esecutivo in applicazione dell'art. 155 CE erano

Preliminarmente, viene dedicata attenzione alla concreta “giustiziabilità” dei provvedimenti impugnati (non contestata da nessuna delle parti in causa) da parte del Giudice costituzionale³⁶.

In questo senso, il *Tribunal Constitucional* giunge innanzitutto alla conclusione della legittima impugnabilità della delibera parlamentare – attraverso il *recurso de inconstitucionalidad* – alla luce di un parallelismo con i provvedimenti adottabili in situazioni di emergenza ai sensi dell’art. 116 CE³⁷.

Nello specifico, ricorre il carattere di «*excepciones o modificaciones pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria»³⁸.

Inoltre, poiché «[...] la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes»³⁹, se ne ricava la sua natura sostanziale di atto avente rango (o forza) di legge, pur presentando una veste strutturale indefinita.

Sul piano formale, l’oggetto del giudizio di costituzionalità deve tuttavia intendersi circoscritto all’*Acuerdo del Senado* del 27 ottobre 2017, senza che esso possa quindi estendersi alle misure (di matrice governativa) adottate in esecuzione ed integrazione della predetta decisione assembleare⁴⁰.

state precedentemente impugnate dinanzi alla *Sala de lo Contencioso-administrativo* del *Tribunal Supremo* attraverso il procedimento previsto dagli artt. 115 ss. (protezione dei diritti fondamentali) della *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* (cfr. SSTS 252, 277, 312 e 653 del 2019); infatti, l’art. 53.2 CE prevede che la tutela dei diritti fondamentali possa essere invocata sia davanti al giudice ordinario sia presso il *Tribunal Constitucional* (tramite *recurso de amparo*).

³⁶ Merita attenzione l’osservazione di J. Lafuente Balle, *El art. 155 de la Constitución española (El Acuerdo del Senado)*, in *Revista de Derecho Político*, 103, 2018, 91, quando osserva che i ricorrenti «ha[n] incurrido en la contradicción de sostener que el real decreto con que se aprobó el Acuerdo es una norma con fuerza de ley para ser recurrida pero no tiene fuerza de ley para suspender el Estatuto de Autonomía so pena de infringir el principio de jerarquía normativa. El art. 155 de la coerción estatal es un procedimiento constitucional extraordinario que no está sujeto a ninguna especial limitación más allá de la finalidad de restablecer el orden constitucional o el interés general vulnerados. Resultaría de todo punto absurdo que, atendidas tan graves finalidades, el real decreto del Gobierno no tuviese fuerza de ley sino un menor rango reglamentario».

³⁷ Il richiamo corre immediatamente a ATC 7/2012 e, soprattutto, STC 83/2016, con la quale il *Tribunal Constitucional* ritenne che i regi decreti-legge 1673/2010 e 1717/2010 – adottati dal Governo Zapatero II per dichiarare lo stato di allarme derivato dallo sciopero dei controllori del traffico aereo – potevano essere considerati quali “norme-oggetto” del giudizio di costituzionalità ai sensi dell’art. 161.1.a). In tema, cfr. S. Sieira Mucientes, *Los estados excepcionales*, in *Revista de las Cortes Generales*, 104, 2018, 361-393.

³⁸ Cfr. STC 83/2016, FJ 9.

³⁹ Cfr. STC 83/2016, FFJJ 9 e 10 e ATC 7/2012, FJ 3.

⁴⁰ Interessante notare come tale interpretazione restrittiva sia stata condivisa dalle stesse autorità catalane successivamente alla proposizione del presente ricorso di costituzionalità: in particolare, dalla STS 277/2019, del 4 marzo 2019 – che ha risolto un ricorso avverso il decreto di dissoluzione del *Parlament*, promosso da alcuni deputati catalani – emerge che, secondo i ricorrenti, i decreti di applicazione dell’art. 155 CE non fossero dotati di valore di legge, risultando inapplicabile la giurisprudenza costituzionale sugli stati emergenziali *ex art. 116 CE*.

Vada precisato, in proposito, che il *Tribunal Constitucional* ricorre ad uno “stratagemma” procedurale: la mancata estensione del giudizio costituzionale ai decreti attuativi viene così giustificata in ragione della carenza di una specifica indicazione delle disposizioni “viziate” nelle conclusioni del ricorso, ove genericamente si allude a «todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas mencionadas»⁴¹.

In ordine ai profili definitori delle misure adottate, in primo luogo se ne evidenzia il carattere straordinario ed eccezionale, proporzionato alla gravità della situazione di fatto.

I confini teorici e le conseguenze applicative derivanti dall’art. 155 CE, infatti, risultano essere il portato di una filosofia “emergenziale” che, sviluppandosi oltre i limiti ordinari tracciati dalla Costituzione stessa, mira a salvaguardare a tutti i costi l’essenza unitaria e democratica dello Stato, nonché la sua stessa continuità istituzionale.

30

In tal senso, peraltro, il mancato accoglimento (in sede costituente) di emendamenti volti a specificare le misure concretamente adottabili non può essere interpretato come un rifiuto alla loro implementazione, ponendosi viceversa «como la opción de los constituyentes por preservar el carácter abierto de la previsión constitucional, sin otro límite que el de que las medidas fueran las ‘necesarias’ para salir al paso de cualesquiera circunstancias hipotéticas que, en aquel momento, eran imposibles de prever»⁴².

Per tale motivo, l’attività di controllo così svolta dalle istituzioni statali non può (e non deve) essere paragonata a quella prevista *ex art.* 153 CE⁴³, trovando essa applicazione in contesti patologici – non identificabili *a priori* – ed estranei alla supervisione operante, ad esempio, in tema di distribuzione delle competenze tra Stato e CC.AA. e dei relativi conflitti: invocare in questo caso i controlli *standard* di risoluzione delle suddette controversie significherebbe stabilire un parallelismo fuorviante e, soprattutto, privare l’art. 155 CE della sua stessa ragion d’essere⁴⁴.

⁴¹ Indicazioni sulla descritta “giurisprudenza” in SSTC 90/2019, FJ 2.a); 155/2017, FJ 2; 213/2016, FJ 7 e 184/2016, FJ 2. Ciononostante, deve ritenersi che tale delimitazione del *thema decidendum* non comprima il potere di ricorrere delle autorità catalane ed i correlati diritti processuali, poiché tali decreti costituiscono traduzione applicativa e simmetrica della fonte parlamentare primaria già oggetto del giudizio di costituzionalità e sono comunque impugnabili in via contenzioso-amministrativa.

⁴² STC 89/2019, FJ 10.b).

⁴³ Si allude ai controlli del *Tribunal Constitucional* (in ordine alla costituzionalità delle norme di legge regionali), del Governo (previo parere del *Consejo de Estado*, in merito all’esercizio delle funzioni delegate alle CC.AA.), della giurisdizione contenzioso-amministrativa (sul funzionamento delle relative Amministrazioni e del potere regolamentare) e del *Tribunal de Cuentas* (in materia contabile e di bilancio).

⁴⁴ Cfr. STC 89/2019, FJ 4.a): «[...] no se trata de un control de naturaleza competencial como el que el bloque de constitucionalidad atribuye en determinados supuestos al Estado respecto de las Comunidades Autónomas. Se trata del uso de la coerción estatal que da lugar a una injerencia en la autonomía de las Comunidades Autónomas, la cual quedará temporalmente constreñida en mayor o menor grado, según la concreta situación lo requiera, en pro de la consecución de los fines para los que la norma fundamental autoriza dicha injerencia».

Si tenga anche presente che l'eccezionalità delle misure così applicabili non necessariamente si configura quale sussidiarietà rispetto ai procedimenti di controllo ordinario di cui all'art. 153 CE.

In questo senso, la presente sentenza evidenzia che il carattere eccezionale dell'art. 155 CE si estrinseca sia laddove le modalità di supervisione ordinaria non siano risultate efficaci per contrastare le gravi violazioni all'interesse generale, sia nel caso si preveda – ragionevolmente – che detto contesto di inottemperanza costituzionale sarà l'approdo di una «actitud inequívocamente renuente de los mismos órganos superiores de la comunidad autónoma»⁴⁵.

Il Giudice delle Leggi ricorda poi che tale disposizione costituisce un mezzo e non un fine, un “ponte” tra la legalità abbandonata dalla *Comunidad* ribelle ed un ritorno obbligato al rispetto delle norme giuridiche: il dettato dell'art. 155 CE funge quindi da tradizionale parametro di costituzionalità rispetto alle misure applicate, giacché queste ultime dovranno rispettare i limiti di proporzionalità, necessità, adeguatezza e temporaneità, implicitamente desumibili dalla struttura costituzionale su cui poggia l'intero ordinamento⁴⁶.

In relazione ai vizi di natura procedurale, viene rigettata la censura secondo cui il *President* della *Generalitat* avrebbe confermato l'inefficacia temporanea della dichiarazione di indipendenza del 10 ottobre 2017, impedendo il realizzarsi del requisito fondamentale per l'implementazione della disposizione in esame.

Al contrario, si evidenzia come il *requerimiento* formulato dal Governo spagnolo abbraccia uno spettro di comportamenti ben più ampio rispetto al proclama secessionista pocanzi indicato: quest'ultimo, infatti, rappresenta solo l'ultimo tassello di un mosaico variegato di palesi illegalità e inottemperanze, tutte dettagliatamente descritte nella sollecitazione formulata ai sensi dell'art. 155.1 CE⁴⁷.

⁴⁵ STC 89/2019, FJ 4.c). In tema, V. Faggiani, *Normalidad y excepcionalidad en el derecho constitucional europeo* in corso di pubblicazione in *Cuaderno de derecho comparado*, 3, 2019, 17, parla di «instrumento de *extrema ratio*, es decir de carácter subsidiario, porque representa un 'último recurso', cuya aplicación exige bien que las vías ordinarias de control hayan resultado insuficientes, bien que así se aprecie indubitadamente que lo fueran a ser, atendiendo a la naturaleza de la contravención, de la actitud manifiesta de las autoridades autonómicas, o de ambas consideraciones». Si ringrazia l'A. per la consultazione in anteprima del testo in questione.

⁴⁶ *Ivi*, FJ 10.D): «El carácter extraordinario de las circunstancias en las que el art. 155 CE puede ser aplicado y su mención al principio de necesidad comportan que la determinación de cuáles deban ser las medidas a adoptar y cuándo deben ser aplicadas ha de estar presidida por los principios de proporcionalidad, gradualidad y transitoriedad, entendida esta última no solo como limitación temporal, sino también como prohibición de efectos irreversibles».

⁴⁷ Infatti, «el requerimiento se articula de modo unitario en una exposición preliminar y unas determinadas exigencias a modo de conclusión. Es cierto que la primera de tales exigencias tenía por objeto que el presidente de la Generalitat confirmase si se había producido o no la 'declaración de independencia [...] al margen de que esta se encuentre o no en vigor'. No lo es menos que se formula en un contexto, muy concreto y pormenorizadamente descrito, respecto a una 'deriva secesionista', cuya 'culminación' habría sido la aludida declaración ante el Parlamento de Cataluña en sesión del 10 de octubre, 'proceso de transición nacional' acerca del que el Gobierno citó pronunciamientos de inconstitucionalidad de este Tribunal de los que 'ha hecho caso omiso' la Generalitat de Cataluña» (STC 89/2019, FJ 7.a). Tale affermazione è sufficiente per escludere la mancata coerenza tra oggetto del *requerimiento* e contenuto dell'Accordo approvato in sede parlamentare, denunciata da alcune voci dottrinali (cfr. *supra*, nota 25).

Sul punto, si osserva anche che le lettere di risposta sottoscritte dalla *Generalitat* rivelano una vera e propria *fiction iuris*: esse, in realtà, nel dichiarare la sospensione degli effetti della secessione, non fanno altro che insistere nelle denunciate incostituzionalità, ribadendo la preminenza di un mandato democratico del popolo catalano sul principio di legalità normativa⁴⁸.

Inoltre, vengono ribaditi il fatto che, in ogni caso, l'indipendenza era stata formalmente dichiarata⁴⁹ e l'avvertenza (o minaccia) che, prima o poi, quello stesso Parlamento avrebbe proceduto ad implementarne gli effetti.

Peraltro, merita attenzione la posizione dottrinale che, leggendo la violazione delle obbligazioni costituzionali e/o la grave lesione all'interesse generale in una prospettiva «material y muy realista», ricorda come la minaccia di secessione unilaterale era comunque ben evidente all'indomani dell'approvazione delle *Leyes de desconexión*: dunque, di per sé sufficiente a legittimare la formulazione del *requerimiento* e la successiva applicazione delle misure⁵⁰.

32

Infine, occorre tenere presente che il *Senado* deliberava la concreta attuazione dell'art. 155 CE parallelamente alla Risoluzione del 27 ottobre 2017, con la quale l'Assemblea legislativa catalana aveva reiterato la costituzione di un nuovo Stato indipendente e l'apertura di un procedimento costituente.

Per quanto attiene, invece, alla violazione del corretto svolgimento dell'*iter* parlamentare presso il *Senado* ai sensi dell'art. 189 R.S., il *Tribunal Constitucional* ricorda come si tratti di una fase "intermedia", prevista a livello di Regolamento assembleare (come tale, non imposta dalla norma costituzionale).

In dettaglio, la *ratio* della citata previsione non è quella di garantire un ulteriore contraddittorio al Presidente della *Comunidad* sottoposta al "giudizio parlamentare" prima dell'adozione delle misure concrete, quanto piuttosto consentire al *Senado* – che già dispone della documentazione ed informazioni necessarie – di prendere conoscenza di eventuali fatti sopravvenuti: ciò non impone, pertanto, la necessaria audizione del rappresentante dell'ente regionale.

⁴⁸ Detta contrapposizione viene definita da G. Ruiz-Rico Ruiz, *La reinvencción constitucional del modelo territorial español*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016, 329-330 come un «[...] falso dilema que plantea la imposición de la legalidad constitucional frente a la legitimidad democrática y política, sintetizada esta última en la propuesta de celebrar una consulta popular o referéndum 'constituyente', donde se pretende materializar el ejercicio de ese otro supuesto 'derecho a decidir' de los catalanes».

⁴⁹ Sul tema, A. Remiro Brotons, P. Andrés Saenz de Santamaría, *La «cuestión catalana»*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 70, 1, 2018, 287-288 fanno presente che «no cabe suspender los efectos de una declaración a menos que esta haya sido hecha» e, soprattutto, che tale sospensione non era stata dichiarata da Puigdemont (come sostenuto nel ricorso di incostituzionalità), trattandosi invece di una sollecitazione rivolta da quest'ultimo al *Parlament*, il quale non si è mai pronunciato espressamente in merito, revocandone gli effetti (cfr. *supra*, nota 12). Un'interpretazione "concorrente" in R.L. Blanco Valdés, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, in *DPCE Online*, 3, 2017, 441, per il quale «resulta realmente sorprendente la pretensión de suspender unos efectos que no existen, pues un acuerdo ilegal carece por definición de cualquier validez jurídica en un Estado de derecho».

⁵⁰ Cfr. J. García Roca, *Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas (artículo 155 CE) tras su aplicación en Cataluña*, in AA.VV., *El artículo 155 de la Constitución*, Madrid, 2019, 189.

Nel caso di specie, Puigdemont aveva già avuto modo di manifestare la propria posizione sulle questioni oggetto di dibattito in forza di una missiva trasmessa al Presidente del *Senado* il 26 ottobre 2017 e, invitato a comparire di persona (pur in assenza di un obbligo regolamentare in tal senso), aveva implicitamente declinato l'offerta.

Per tali ragioni – alla luce di un'interpretazione “autentica” della Camera Alta del proprio Regolamento coerente con il significato dell'art. 189 R.S., nonché dell'offerta ad intervenire – non può ritenersi che tale mancata comparizione abbia inciso su diritti fondamentali o viziato la decisione finale di applicazione “concreta” dell'art. 155 CE.

Sulla configurabilità di un vizio di incostituzionalità derivante dalla violazione delle previsioni contenute nei Regolamenti parlamentari, già la STC 99/1987 (FJ 1.a) aveva avuto modo di affermare che «aunque el artículo 28 LOTC no menciona los Reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso [...] que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de la Cámara»⁵¹.

Venendo ora al piano delle censure di merito, la destituzione del vertice dell'Esecutivo catalano e dell'intera compagine Governo è stata ritenuta aderente ai principî di ragionevolezza e necessità.

A fronte di un Governo che aveva provocato una gravissima crisi di sistema – proclamando un nuovo Stato indipendente – tramite la quale culminare la distruzione dell'unità statale spagnola ed il sovvertimento dei principî della Costituzione democratica, infatti, la rimozione di tali autorità appariva come l'unica soluzione ragionevole⁵² entro i confini materiali dell'art. 155 CE.

Del resto, sarebbe stato illogico pensare che la legalità costituzionale avrebbe potuto essere restaurata da quelle stesse autorità catalane (soggettivamente intese) che, dopo aver perseverato in modo cosciente nelle indicate violazioni, avevano altresì omesso di rispondere alla sollecitazione “politica” del Governo spagnolo prima dell'adozione “giuridica” delle misure coercitive.

Ad integrazione dell'analisi dell'art. 155 CE, si consideri che la previsione addizionale del comma secondo⁵³ si pone quale strumento accessorio e non come obiettivo in sé, giacché le indicazioni ivi contenute «no son propiamente una medida, sino un excepcional instrumento jerárquico, previsto por la propia

⁵¹ A commento di tale pronuncia, cfr. P. Biglino Campos, *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87*, in *Rev. esp. der. const.*, 24, 1988, 211-228. In termini più ampi sul tema, E. Jiménez Aparicio, *Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 3, 1989, 143-197.

⁵² Sull'applicazione del principio di ragionevolezza nelle sentenze qui commentate, cfr. *infra*, §4.

⁵³ Secondo cui «para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior [art. 155.1 CE], el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

Constitución, puesto a disposición del Gobierno para conseguir ejecutar las ‘medidas necesarias’ ya aprobadas por el Senado»⁵⁴.

Potrebbe pertanto sostenersi che tale secondo comma – a voler considerarlo come norma a sé stante – opera come integrazione (più tenue) della maggiore incisività del primo, attraverso la previsione di ordini “mediati”, di carattere gerarchico, alle istituzioni regionali⁵⁵ ancora esistenti nella loro composizione soggettiva originaria⁵⁶.

Relativamente allo scioglimento del *Parlament*, poi, il *Tribunal Constitucional* rileva l’assoluta centralità dell’organo parlamentare nella configurazione ed implementazione dei diversi segmenti (soprattutto di matrice legislativa, quali le ricordate *Leyes de desconexión*) che hanno condotto alla dichiarazione di indipendenza.

In tale direzione, la cessazione anticipata della Legislatura si poneva come la sola soluzione possibile per evitare che i descritti comportamenti contrari alla Costituzione potessero avere un seguito ulteriore, avendo il *Parlament* persistito nell’incostituzionalità di azioni già qualificate come tali in precedenti occasioni⁵⁷.

Sul punto, il *Tribunal Constitucional* ricorda infatti che l’indeterminatezza di partenza delle misure adottabili non solo è coerente con l’imprevedibilità delle violazioni future ma deve altresì essere parametrata alla concretezza della violazione riscontrata, sempre quando dette misure siano temporalmente circoscritte e “adeguate” a fronte dell’obiettivo in concreto perseguito⁵⁸.

⁵⁴ Cfr. STC 89/2019, FJ 10.a). Il rinvio parrebbe essere a quelli che L. Álvarez Álvarez, *La coerción federal en la Ley Fundamental. La recepción de una categoría clásica del sistema descentralizado alemán*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 2019, 288 definisce – in relazione alla *Bundeszwang* dell’art. 37 GG – come «mecanismos de coerción indirecta», i quali «abarcan un conjunto de medidas adoptadas por el Estado central que tienen como finalidad forzar (ahí reside el elemento coactivo) a los sujetos descentralizados al cumplimiento de las normas constitucionales infringidas. Entre las medidas aceptadas a lo largo de las diferentes etapas históricas: la ocupación militar del territorio, la impartición de instrucciones, el envío de comisarios y las medidas de presión financiera».

⁵⁵ M. Satrustegui Gil-Delgado, *Artículo 155*, in P. Pérez Tremps, A. Saiz Arnaiz (dir.) e C. Montesinos Padilla (cur.), *Comentario a la Constitución española. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Valencia, 2018, 2115 ritiene che tali misure consistano in atti amministrativi o regolamenti, suscettibili di impugnazione dinanzi alla giurisdizione ordinaria.

⁵⁶ Una ricostruzione in parte diversa in J. Urías, *El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional*, in *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l’aplicació de l’article 155 CE a Catalunya*, cit., 110: «la Constitución diferencia claramente entre las medidas de intervención y las órdenes del Ejecutivo destinadas a poner en práctica tales medidas. Así, parece deducirse del tenor literal del precepto, que de lo que se trata es de dictar instrucciones por las que las instituciones autonómicas reconozcan la autoridad del Ejecutivo central que esté ocupando provisionalmente el lugar del autonómico, en aplicación de la decisión del Senado».

⁵⁷ Tra le più recenti e significative, si vedano SSTC 42/2014 (Risoluzione 5/X del Parlamento catalano sui principi di sovranità e del *derecho a decidir*); 31/2015 (legge catalana n. 10/2014 in materia di consultazioni popolari non referendarie); 122/2017 (convocazione del referendum di autodeterminazione); 124/2017 (legge n. 20/2017, *de transitoriedad jurídica y fundacional de la República*); 10/2018 e 27/2018 (*recursos de amparo* promossi dal *Partit dels Socialistes de Catalunya* in relazione alla decisione dell’Ufficio di Presidenza del *Parlament* di non ammettere la richiesta di parere preventivo al *Consell de Garanties Estatutàries*).

⁵⁸ STC 89/2019, FJ 11.c).

In sintesi, il quadro dei provvedimenti coattivi posti materialmente in essere dall'Esecutivo spagnolo dietro autorizzazione del *Senado* ha limitato l'autogoverno della *Comunidad Autónoma* catalana, incidendo in modo particolarmente afflittivo sulla corrispondente forma di governo e l'esercizio delle sue funzioni istituzionali (con esclusione di quella legislativa), riconosciute e protette dalla Costituzione.

Tuttavia, deve ritenersi che tali limitazioni effettive siano giustificate (e, pertanto, legittimate) dalla necessità – plasmata in un principio supremo dell'ordinamento – di salvaguardare l'integrità della Nazione spagnola e l'indissolubilità del suo territorio di fronte al tentativo di sovvertire (illegalmente) la preminenza della Costituzione e dei fondamenti democratici in una parte del suo territorio.

In argomento, peraltro, non pare irrilevante un breve cenno al (non casuale) *obiter dicta* di cui al FJ 13.a), laddove si sottolinea nuovamente che gli atti normativi a monte della dichiarazione di indipendenza «plasman la voluntad de esa cámara de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de desconexión del Estado español [...]».

Senza entrare ad approfondire la questione, ci si limita qui ad evidenziare come siffatto richiamo (indiretto) ad un possibile inquadramento dell'ideologia-fine separatista entro i confini del legale procedimento di riforma costituzionale⁵⁹ sembri non escludere del tutto la possibilità (teorica) della revisione di qualsiasi disposizione della Costituzione: pertanto, anche dell'art. 2 CE, in ordine al principio di indivisibilità territoriale nazionale⁶⁰.

Ritornando al giudizio sulle misure applicate, è altresì importante sottolineare la decisività del parametro temporale.

In questo senso, l'eccezionalità e gravità del contesto di fatto non può tradursi in una costrizione indefinita dell'autonomia regionale⁶¹, essendo

⁵⁹ Già presente nella giurisprudenza costituzionale sulla “questione catalana”: cfr. SSTC 103/2008, FJ 4 e 42/2014, FJ 4.c), ove si afferma che «el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable».

⁶⁰ Ciò in quanto – seguendo l'insegnamento di M. Aragón Reyes, *El principio democrático en la Constitución*, in *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol. II, Madrid, 1988, 841 – «la única autolimitación del poder constituyente que resulta compatible con la conservación de su carácter de soberano es la autolimitación procedimental, y no la autolimitación material. Es decir, la juridificación de la soberanía popular comporta, inexcusablemente, el establecimiento de unas reglas sobre la formación de la voluntad soberana, pero no sobre el contenido de esa voluntad, porque el soberano constitucionalizado ha de tener la facultad de cambiar, radicalmente, en cualquier momento, de Constitución, o dicho en otras palabras, el pueblo tiene que conservar la libertad de decidir, jurídicamente, su propio destino».

⁶¹ Per un precedente storico in questo senso, si veda la *Ley de 2 de enero de 1935* – dichiarata incostituzionale dal *Tribunal de Garantías Constitucionales* repubblicano il 5 marzo 1936 – la quale sospendeva le competenze riconosciute alla *Generalitat* catalana dal corrispondente Statuto fino al momento in cui le *Cortes* parlamentari avessero discrezionalmente proceduto al «restablecimiento gradual del régimen autonómico». Sulle relative vicende, cfr. J.M. Lafuente Balle, *El art. 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado*, cit., 98-100.

necessario che il procedimento di cui all'art. 155 CE presenti un limite di tempo determinato o comunque determinabile⁶².

In particolare, il riferimento ad un «límite temporal bien expresamente determinado o, como será lo más probable atendiendo a los supuestos que desencadenan su aplicación, determinable»⁶³, consente di porre l'accento con maggiore incisività sul criterio della ragionevole determinabilità della durata delle misure coercitive rispetto a quello di una determinazione “fissa” *a priori*.

In ogni caso, l'imprevedibilità del protrarsi di gravi violazioni costituzionali (o la loro non cessazione immediata) non parrebbe comportare una perdita di efficacia delle misure *ex art. 155 CE* ove anche l'Accordo parlamentare ne imponesse una durata prestabilita, potendo queste comunque essere prorogate o rinnovate (su richiesta del Governo e approvazione del *Senado*) al persistere di uno scenario emergenziale.

Da ultimo, l'unica declaratoria di incostituzionalità nelle sentenze analizzate attiene alla previsione secondo cui, in caso di pubblicazione non autorizzata nel *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña* di atti di natura normativa e/o amministrativa, questi ultimi avrebbero dovuto intendersi inefficaci⁶⁴.

Ad avviso del *Tribunal Constitucional*, infatti, il principio di pubblicità e certezza delle norme giuridiche (art. 9.3 CE) non può comportare in automatico tale conseguenza, in quanto è proprio attraverso tale pubblicazione che si creano le condizioni affinché la collettività venga a conoscenza dell'esistenza di un precetto giuridico e lo rispetti in quanto tale.

In ordine agli atti amministrativi, invece, è compito delle autorità corrispondenti procedere all'espletamento di controlli preventivi che impediscano l'accesso di tale fonte “viziata” alla relativa raccolta ufficiale: qualora essi non vengano effettuati o risultino inefficaci, lo stesso principio di certezza giuridica impedisce che l'effetto conseguente sia l'inefficacia automatica della norma già pubblicata.

4. L'applicazione dei parametri di necessità, proporzionalità e ragionevolezza

Da ultimo – ripercorrendo il substrato teorico-argomentativo delle SSTC 89 e 90 del 2019 – alcune considerazioni possono essere sviluppate circa l'applicazione e ricostruzione giurisprudenziale dei (diversi?) parametri di necessità, proporzionalità e ragionevolezza in ordine alle misure in concreto adottate; parametri che attraversano e danno struttura all'ordito delle indicate pronunce⁶⁵.

⁶² Cfr. STC 89/2019, FJ 4.d), ove anche si afferma che «el Senado ha de precisar en su propio acuerdo, bien el término, bien la condición resolutoria de la intervención estatal, aun cuando esa fijación inicial quede a su apreciación en atención a las circunstancias».

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Cfr. STC 89/2019, FJ 14.c(ii).

⁶⁵ Come si può ricavare da STC 89/2019, FJ 12, l'applicazione dei suddetti principi “meta-costituzionali” – al di là del classico *bloque de constitucionalidad* – deriva dal fatto che l'art. 155 CE deroga, in via eccezionale e con i limiti descritti, ad altre disposizioni costituzionali “ordinarie”. Diffusamente sul tema J. García Roca, *Il tempo moderato de la intervención coercitiva del Estado (artículo 155 CE) en Cataluña: un comentario a las SSTC 89 y 90/2019, en*

In questo senso l'art. 155 CE allude, in termini letterali, all'adozione di «medidas necesarias» al ristabilimento dell'ordine costituzionale violato. Si tratta, pertanto, di comprendere quali siano i concreti confini di una misura ritenuta all'uopo necessaria ed il criterio interpretativo in forza del quale il *Tribunal Constitucional* può determinare la necessità – e, quindi, costituzionalità – della condotta coercitiva considerata.

Sul punto, i ricorrenti ritenevano che il criterio di necessità fosse equivalente al principio di proporzionalità, il quale esigeva l'adozione di misure il meno invasive possibili dell'autonomia regionale⁶⁶; detta ricostruzione, peraltro, non veniva contraddetta dall'*Abogacía del Estado* la quale, pur distinguendo necessità (sotto forma di *extrema ratio* della misura) e proporzionalità nei termini descritti, riteneva che entrambi i requisiti fossero indici fondamentali per vagliare la corretta applicazione dell'art. 155 CE⁶⁷.

Nel merito, il Giudice delle Leggi sviluppa un'interpretazione “per gradi” che, nell'escludere una simmetria tra i due criteri evocati, percorre in modo trasversale le categorie dell'oggetto del giudizio di costituzionalità, della *voluntas* di Parlamento e Governo e delle ricadute effettive delle misure adottate.

Per quanto riguarda il parametro “oggettivo”, il *Tribunal Constitucional* precisa (nuovamente) che il giudizio di costituzionalità nel merito si riferisce al solo Accordo adottato dal *Senado* e non alle misure – governative – derivatene a titolo di esecuzione⁶⁸.

Sul piano “strutturale”, si afferma che il test di proporzionalità presenta natura ancillare: esso, infatti, non integra un «canon de constitucionalidad autónomo, cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales»⁶⁹, dovendo trovare “aggancio” in altre norme di rango costituzionale (su tutte, quelle relative alla tutela dei diritti fondamentali) che fungano da *tertium comparationis* tra la norma-oggetto ed il parametro costituzionale principale (art. 155 CE).

In concreto, la giurisprudenza consolidata del Giudice delle Leggi spagnolo in materia⁷⁰ esige un triplice ordine di passaggi logici che, peraltro, ben richiamano

particular, proporcionalidad y test de necesidad o razonabilidad de las medidas, in *Teoría y realidad constitucional*, 44, 2019, 503-524.

⁶⁶ Cfr. STC 89/2019, *Antecedentes*, 5.d). Per J. García Roca., *Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas (artículo 155 CE) tras su aplicación en Cataluña*, cit., 221, «que las medidas deben ser 'necesarias' obliga a pensar que se aplica el principio de proporcionalidad y cabe un juicio de necesidad de la medida junto a otro de proporcionalidad en sentido estricto por parte del Senado».

⁶⁷ Cfr. STC 89/2019, *Antecedentes*, 8.B).c).

⁶⁸ Le quali, a loro volta, dovranno essere implementate in modo proporzionato a quanto autorizzato dalla Camera Alta, alla luce dell'evoluzione degli eventi e della loro gravità (cfr. *Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución*, in B.O.E., núm. 260, Viernes 27 de octubre de 2017, Sec. I., Pág. 103528, I.h).

⁶⁹ Cfr. SSTC 89/2019, FJ 11.b) e 215/2016, FJ 8.

⁷⁰ Cfr. SSTC 66/1995, FJ 5; 55/1996, FFJJ 6, 7, 8 e 9; 207/1996, FJ 4 e); 37/1998, FJ 8 e, da ultimo, 39/2016, FJ 5. In dottrina, si vedano E. Roca Trías, M.A. Ahumada Ruiz, *Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española*, Reunión de

la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo di Strasburgo a proposito dell’interpretazione del sempre delicato parametro del “margine di apprezzamento”.

La proporzionalità è così soddisfatta laddove la limitazione oggetto di giudizio sia giudicata suscettibile di conseguire l’obiettivo previsto (giudizio di idoneità); sia ritenuta la meno lesiva possibile delle prerogative incise per il conseguimento di uno scopo analogo (giudizio di necessità) e sia altresì ponderata o equilibrata, essendo maggiori i benefici a carico dell’interesse generale rispetto ai pregiudizi sugli altri beni o valori in conflitto (giudizio di proporzionalità in senso stretto).

Nel merito, il *Tribunal Constitucional* esclude che, in ordine alle misure autorizzate dal *Senado* ed implementate dal Governo, possa trovare applicazione il parametro di proporzionalità, tanto in senso ampio quanto in senso stretto: ritenere il contrario, infatti, porterebbe il Giudice delle Leggi a sostituirsi impropriamente alla Camera Alta ed al Governo nel compimento di una valutazione oggetto di discrezionalità politica⁷¹.

38

In questo senso, nel delicato temperamento tra dimensione politica “preventiva” e controllo giurisdizionale “successivo” dell’articolo 155 CE, viene compiuta un’attenta attività di perimetrazione tra le due sfere.

Da un lato, il *Senado* è chiamato all’esercizio di una funzione politica circa l’opportunità di adottare determinate misure limitative delle prerogative costituzionali della *Comunidad Autónoma* interessata; dall’altro, tuttavia, il *Tribunal Constitucional* non può sottrarsi ad una condotta di *self-restraint* che deve prescindere da un’esegesi delle motivazioni politiche sottostanti o dal suggerimento di alternative meno gravose e maggiormente idonee nel caso di specie⁷².

Ciò non toglie che un controllo del supremo garante della Costituzione è comunque necessario: tuttavia, esso si pone come un «juicio externo», rivolto non tanto alla misura *ex se* quanto piuttosto al carattere ragionevole della valutazione compiuta dagli organi politici coinvolti nell’adozione di determinate misure rispetto alle circostanze concrete.

In tale ultima analisi, è pertanto riconsciuto alla Camera parlamentare ed al Governo un margine di apprezzamento, controllabile dal *Tribunal Constitucional*

Tribunales constitucionales de Italia, Portugal y España, XV Conferencia Trilateral, 24-27 de octubre de 2013, Roma e M. González Beilfuss, *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Pamplona, 2003.

⁷¹ *Contra* J. García Roca, *Il tempo moderato de la intervención coercitiva del Estado (artículo 155 CE) en Cataluña*, cit., 519, per il quale «resulta muy discutible negar, como hace el TC, que las medidas que apruebe el Senado deban responder al criterio de la intervención mínima o menos gravosa. Haciendo esta revisión el TC no ocuparía el lugar del Gobierno y el Senado, pues no es lo mismo elegir las medidas adecuadas entre un haz de actuaciones complejas que controlar sus excesos».

⁷² Sul punto, la STC 89/2019, FJ 11.b) ben evidenzia questa distinzione quando ricorda che il parametro di proporzionalità (o gradualità) invocato dalle istituzioni catalane rimane “assorbito” nella (insindacabile, in termini giurisdizionali) valutazione politica del Senato, non potendo porsi come una «abstracta exigencia constitucional para cualesquiera circunstancias dadas ni, por lo mismo, como pauta para el enjuiciamiento de este Tribunal».

secondo un generale parametro di ragionevolezza⁷³ che, pur non estendendosi al sindacato del *presupuesto de hecho habilitante* sul quale si fonda l'attivazione dell'art. 155 CE, copre tuttavia il rapporto di causa-effetto tra violazione concreta e misura ritenuta applicabile⁷⁴.

Ne deriva che un'eventuale censura dell'assoluta sproporzione della misura adottata, ovvero una sua chiara inadeguatezza o impossibilità di determinare un "ritorno" alla legalità costituzionale della *Comunidad* ribelle sarebbe valutata in sede giurisdizionale secondo un parametro di stretta funzionalità rispetto alla lesione lamentata ed all'obiettivo conseguito/conseguibile, così scongiurando invasioni di campo.

In conclusione, l'intervento del Giudice delle Leggi non ha certo posto termine all'infinita *querelle* tra istituzioni spagnole e catalane, lontana dall'essere risolta solo attraverso l'intervento (pur doveroso ed esemplare) degli organi giudiziari a fronte di atti e comportamenti senza alcun dubbio illegali.

È evidente, infatti, che una pronuncia giurisdizionale non può supplire le inerzie ed insipienze maturate nella (non)-soluzione di un conflitto avente anche una dimensione politica, ma è altrettanto importante sottolineare come le misure adottate al riparo dell'art. 155 CE – a metà del guado tra decisione politica e sindacato giurisdizionale⁷⁵ – si sono rivelate idonee, proporzionate e... costituzionalmente necessarie⁷⁶ nello specifico momento in cui non poteva

⁷³ In questo senso si esprime F. De Carreras, *Artículo 155*, in S. Muñoz Machado (cur.), *Comentario mínimo a la Constitución española*, Barcellona, 673, per il quale «para el control jurisdiccional de estas medidas [...] debe utilizarse el juicio de razonabilidad, es decir, valorar si su motivación es suficiente [...] El único límite que el Gobierno no puede transgredir, además del cumplimiento estricto del procedimiento, es el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad».

⁷⁴ Cfr., però, J. García Roca, *Il tempo moderato de la intervenció coercitiva del Estado (artículo 155 CE) en Cataluña*, cit., 518, ove l'A. fa presente che «la aplicación de la proporcionalidad, normalmente más estricta o rigurosa que la muy laxa razonabilidad, no impide ponderar adecuadamente situaciones de emergencia y graves amenazas en un Estado de Derecho como es la intervención coercitiva. Basta con limitar o restringir la intensidad del juicio de necesidad de la medida en una prudente autocontención o self-restraint en función del objeto». *Contra* F. De Carreras, *Artículo 155*, cit., 673 secondo cui «todo juicio de proporcionalidad para averiguar su adecuación a la Constitución debería justificarse en criterios de oportunidad o conveniencia política, ajenos a los razonamientos de un órgano de control jurídico como es el TC».

⁷⁵ Cfr. il *Voto particular* del Giudice Xiol Ríos, par. 18 a STC 185/2016: «el Poder constituyente decidió objetivar que el eventual incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de una Comunidad Autónoma debía resolverse, quizá en atención a la propia naturaleza esencialmente política del conflicto, a través de mecanismos políticos y no jurisdiccionales. De ese modo, el art. 155 CE da todo el protagonismo a las instituciones políticas implicadas, dejando no solo la iniciativa sino incluso la decisión última respecto de la conveniencia de adoptar alguna medida a esas instituciones políticas [...] Solo en una segunda fase el Tribunal Constitucional, en su caso, podría someter a control de constitucionalidad dichas medidas a través de los procedimientos jurisdiccionales previstos en el art. 161 CE y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

⁷⁶ Il legame tra "necessità" e "costituzionalità" sembra evidenziato da M. Bassols Coma, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República*, Madrid, 2010, 112 quando ricorda, citando le parole del *Tribunal de Garantías Constitucionales* repubblicano nella sentenza del 5 marzo 1936 (cfr. *supra*, nota 61), che «las razones de tipo político, incluso las que se inspiran

esservi altra alternativa per difendere una Costituzione ed uno Stato di Diritto così faticosamente conquistati e preservati in quarant'anni di vita democratica.

Daniele Camoni
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Milano-Bicocca
d.camoni@campus.unimib.it