

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

2

2023

**Maggio/agosto
Anno LXV**



Jovene editore

Direttore

Vincenzo Lippolis

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini
Lucia Pagano - Giulio M. Salerno - Silvio Traversa

Comitato Scientifico

Giuliano Amato - Paolo Armaroli - Antonio Baldassarre
Augusto Barbera - Enzo Cheli - Antonio D'Atena - Giuseppe
De Vergottini - Domenico Fisichella - Fulco Lanchester
Anne-Marie Le Pourhiet - Peter Leyland - Nicola Lupo
Andrea Manzella - Franco Modugno - Nicola Occhiocupo
Mario Patrono - Otto Pfersmann - Pino Pisicchio
Gaetano Silvestri - Ignacio Torres Muro - Giuliano Urbani
Michele Vietti

Comitato di Redazione

Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo - Guglielmo Romano
Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretario di Redazione

Lucio D'Orazio



UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza

dei Soci ordinari:

Francesco D'Onofrio

Pino Pisicchio

In rappresentanza

dei Soci collettivi:

Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Vice Segretario Generale

A.B.L.

Antonio Patuelli

Fabrizio Castaldi

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

Francesco D'Onofrio

CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE S.R.L.

Stefano Rossi

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

ENEL

ASSOHOLDING

Barbara Cortese

Donato Marra

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

Lucia Pagano

POSTE ITALIANE S.P.A.

Elisabetta Serafin

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agoglia

Silvio Traversa

TELECOM ITALIA

Ugo Zampetti

UNICREDIT

Tesoriere

Maria Spinelli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

INDICE

Maggio-agosto 2023

SAGGI

- MARCO BENVENUTI, *L'autonomia regionale differenziata in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: quali limiti di sistema dopo la legge costituzionale n. 1 del 2022?* p. 189
- ANTONIO MALASCHINI, *Su alcune questioni etiche poste dall'intelligenza artificiale* » 201
- MARCO MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi: le alterne vicende della tutela giurisdizionale dei diritti esattoriali* » 221

OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE

a cura di GIACOMO D'AMICO

- GIANCARLO ORLANDO, *Il "caso Ferri". La natura delle intercettazioni dei parlamentari e la loro utilizzabilità. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 157 del 2023* » 261
- DEMETRIO SCOPELLITI, *Le prerogative parlamentari ancora in precario equilibrio tra i poteri dello Stato. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2023* » 281

OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

a cura di TOMMASO EDOARDO FROSINI

- GABRIELLA DURANTI, *La questione indipendentista catalana tra autodeterminazione, secessione e nuovi accordi con il Governo Sánchez* » 313
- Elenco collaboratori* » 343

L'AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA
IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE
E DELL'ECOSISTEMA: QUALI LIMITI DI SISTEMA
DOPO LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 2022?*

di MARCO BENVENUTI

SOMMARIO: 1. Una necessaria premessa: l'attivazione dell'autonomia regionale differenziata e i suoi limiti. – 2. Limiti di materia e limiti di sistema all'attivazione dell'autonomia regionale differenziata in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. – 3. La legge costituzionale n. 1 del 2022 e l'autonomia regionale differenziata. – 4. La maggiore e migliore tutela come *conditio sine qua non* dell'attivazione dell'autonomia regionale differenziata in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. – 5. I fini ambientali come fondamento di una nuova trasversalità per la potestà legislativa statale di indirizzo e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata. – 6. A mo' di conclusione: contro l'ipocrisia costituzionale.

1. *Una necessaria premessa: l'attivazione dell'autonomia regionale differenziata e i suoi limiti*

Le mie riflessioni muoveranno da una necessaria premessa di ordine metodologico o, più prosaicamente, posizionale. L'articolo 116, comma 3, della Costituzione, infatti, potrà piacere o non piacere, ma, una volta introdotto nell'ordinamento giuridico con la legge costituzionale n. 3 del 2001, è in tutto e per tutto parte della Carta repubblicana e come tale va considerato. Quanti viceversa ritenessero oggi l'autonomia regionale differenziata, pur con lodevolissime argomentazioni, un istituto costituzionalmente biasimevole, sarebbero tenuti a muoversi su un

* Relazione presentata al Convegno "Ambiente, autonomia differenziata, Costituzione" organizzato dal WWF Italia il 16 ottobre 2022 presso il Senato della Repubblica.

piano *de iure condendo*, dunque non come studiosi, ma come cittadini.

Al contempo, però, l'attivazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione certamente non è qualcosa di necessario, ancorché sia pur sempre qualcosa di possibile; e, in questo senso, parlerò, per l'appunto, di attivazione e non di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, perché nel nostro linguaggio, il linguaggio del diritto pubblico, alcune parole hanno un significato speciale e "attuazione" è tra queste, prefigurando il progressivo dispiegarsi di un orizzonte di progettualità. Non è questo il caso, perché l'articolo 116, comma 3, della Costituzione, a mia sommessima opinione, enuncia una disposizione meramente facoltizzante, che abilita il legislatore ordinario a derogare a un quadro costituzionale generale, qual è quello tracciato all'articolo 117, commi 2 e 3, della Costituzione. Questo ci impone una perimetrazione di tale eventualità e, al contempo, la definizione dei suoi limiti; perché limiti vi sono sempre – ce lo ricorda la Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 1 del 1956 – e, anzi, in questo specifico frangente, come proverò a dire, essi acquistano un rilievo assai particolare.

2. *Limiti di materia e limiti di sistema all'attivazione dell'autonomia regionale differenziata in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*

Con qualche eccesso di semplificazione, potrei dire che quei limiti, nella prospettiva della Carta repubblicana, possono essere declinati sotto forma di limiti di materia e di limiti di sistema. I primi sono quelli che attengono alla configurazione costituzionale dei titoli competenziali che qui ci occupano, sia in quanto tali, sia nelle interferenze con altri ambiti materiali insuscettibili di attribuzione ad una o più Regioni ordinarie di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (penso, in particolare, all'articolo 117, comma 2, lettera *m*, della Costituzione, con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali, di cui agli articoli 3 e 9 della legge n. 132 del 2016); e, ancora, sia in sé, nella

SU ALCUNE QUESTIONI ETICHE POSTE DALL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE

di ANTONIO MALASCHINI

Una domanda preliminare: perché porsi il problema di un uso “etico” dell’intelligenza artificiale (IA)? Non sarebbe sufficiente che uno stato disciplinasse solo sotto un profilo giuridico le questioni che essa pone? Intervenendo ad esempio a tutela della *privacy*, o dei diritti d’autore, o della violazione di norme esistenti per la protezione dei minori, o contro reati commessi *online* sui temi più diversi, o ancora sui messaggi falsi capaci di ingannare l’opinione pubblica. Evitando quindi di pronunciarsi su questioni appunto “etiche”, non sempre definibili con precisione e concordia di opinioni.

Una risposta, nel solco di quanto ritengono autorevoli studiosi (tra i tanti, Benanti e Maffettone), va ricercata nella visione kantiana secondo la quale è impossibile concepire una realtà esterna che prescindenda da valori etico-politici. Su questo presupposto la democrazia liberale (quella al cui interno noi oggi fortunatamente ci troviamo) si muove tra un principio di giustificazione ed uno di legittimazione: uno stato è “giustificato” se rispetta i diritti umani, partendo da un presupposto di eguaglianza politica e morale dei suoi cittadini; e sarà “legittimato”, in forme che possono anche essere diverse, se otterrà il consenso dei cittadini stessi.

È quindi necessario che lo stato, proprio per rispondere alle esigenze di eguaglianza politica e morale ora ricordate, intervenga a tutela non solo delle questioni giuridiche che l’IA pone, ma anche sui temi etici che possono a volte non coincidere con quelli giuridici. Ed è quanto, peraltro, prevedono le conclusioni

delle Linee Guida Etiche sull'IA del Gruppo di Esperti della Commissione Europea che, come vedremo più avanti, nel documento rilasciato nel 2019 già ritenevano che “i sistemi di IA, per essere credibili, dovranno d'ora in avanti essere anche etici, assicurando una loro corrispondenza alle norme etiche”.

Quando si parla di problemi etici legati all'intelligenza artificiale, occorre ricordare come precedenti innovazioni scientifiche e tecnologiche posero analoghe questioni. Ricordiamo a questo proposito i dibattiti che provocò nella metà del secolo scorso la scoperta dell'energia atomica.

Vi sono analogie tra intelligenza artificiale e nucleare: innanzitutto l'aspetto *dual use*, civile e militare, della tecnologia atomica e di quella dell'IA; poi, il loro carattere profondamente innovativo, capace di cambiare gli equilibri politici globali (*game-changer*); ancora, le questioni etiche poste appunto dal loro uso; e l'invocata necessità di un controllo attraverso accordi ed istituzioni internazionali.

Ma vi sono anche differenze: in primo luogo va ricordato che i costi rilevanti per la ricerca e la sperimentazione dell'energia atomica videro in prima fila gli stati, spinti anche da questioni di confronto e di supremazia globale; ciò rese però più facile il raggiungimento di intese sovranazionali, certamente fondate sull'equilibrio della deterrenza ma influenzate anche dalle preoccupazioni di un'opinione pubblica memore delle ecatombe di Hiroshima e Nagasaki.

Sotto questo non secondario profilo diversa è la situazione relativa all'IA. L'aspetto forse più rilevante è che qui (pur non dimenticando l'impulso che a quella che conosciamo oggi come intelligenza artificiale venne dato nel Regno Unito da Alan Turing a Bletchley Park, con il programma governativo per la decrittazione dei codici tedeschi) accanto agli stati, in posizione di gran lunga prevalente per quanto riguarda investimenti e ricerca, troviamo oggi in occidente società private: Microsoft, Apple, Meta-Facebook, Amazon, Alphabet Google, Nvidia ecc. Ed anche in paesi con sistemi politici diversi, come la Cina, fondamentali nel

UNA SERIE DI SFORTUNATI EVENTI:
LE ALTERNE VICENDE DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE
DEI DIRITTI ELETTORALI

di MARCO MANCINI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contenzioso “pre-elettorale”: la situazione di incertezza determinata dall’assetto normativo vigente. – 3. (*Segue*) L’intervento chiarificatore della Corte costituzionale: in attesa di un futuro radioso, un presente ancor più incerto. – 4. (*Segue*) Lo “sfortunato” epilogo: il seguito senza ... seguito della sentenza della Corte. – 5. Il contenzioso “post elettorale”: i profili problematici connessi all’istituto della verifica dei poteri. – 6. (*Segue*) Grandi speranze: l’intervento della Corte europea dei diritti dell’uomo ... – 7. (*Segue*) Andate deluse: la resilienza della verifica dei poteri tra nuovi interventi della Corte EDU e fallimento dei tentativi riformatori.

1. *Premessa*

I diritti elettorali coinvolti nel procedimento per il rinnovo delle Camere, nella loro duplice dimensione attiva e passiva, scontano nel nostro ordinamento un evidente *deficit* di tutela giurisdizionale. Questa affermazione, *prima facie* precipitosa o addirittura apodittica, nel corso del presente lavoro riceverà inequivoca conferma in riferimento ad entrambi i segmenti in cui si scompone il procedimento elettorale.

Il primo dei quali, la fase procedimentale c.d. preparatoria¹, prende avvio immediatamente dopo l’indizione delle elezioni e la

¹ L’espressione “preparatoria”, prima ancora di ricevere accoglimento da parte della Corte costituzionale nella pronuncia di cui alla nota seguente, era stata consacrata a livello di diritto positivo sia dal D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, il cui Titolo III reca appunto l’intitolazione “*Del procedimento elettorale preparatorio*”, che dall’art. 129 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), intitolato “*Giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento elettorale preparatorio per le*

convocazione dei comizi e si conclude immediatamente prima dello svolgimento delle operazioni di voto. In questa fase, l'attività degli organi elettorali è diretta alla composizione dell'offerta politica attraverso l'ammissione o esclusione delle liste, delle candidature e dei contrassegni. Le controversie che ne derivano originano il c.d. contenzioso "pre-elettorale".

La seconda fase, quella della vera e propria votazione, include invece una serie di attività che va dalla costituzione degli uffici elettorali allo svolgimento delle operazioni di voto e si conclude con il conteggio delle schede e la successiva proclamazione dei risultati elettorali. Le controversie che dovessero insorgere in riferimento alle attività svolte in questa fase originano il c.d. contenzioso "post-elettorale"².

Il *deficit* di tutela giurisdizionale cui si è fatto cenno assume particolare gravità in ragione della molteplicità di situazioni giuridiche soggettive implicate nel procedimento elettorale. Si allude non soltanto ai diritti di elettorato attivo e passivo, che rivestono la qualifica di diritti soggettivi e assurgono al rango di diritti fondamentali³, ma anche ad una serie di interessi c.d.

elezioni comunali, provinciali e regionali". Riguardo al profilo terminologico v. G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, 2006, 796 ss.; L. TRUCCO, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni*, in *Rass. parl.*, 2006, 816 ss.

² La distinzione in fasi viene operata da Corte cost., 7 luglio 2010, n. 236, in *Giur. cost.*, 2010, 2892 ss., con osservazioni di RI. CHIEPPA, *Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico)*, *ivi*, 2905 ss., ed E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni regionali e locali*, *ivi*, 2908 ss., Punto 3.1. del *Considerato in Diritto*: «è necessario distinguere tra procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o candidati, e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti».

³ Qualifica i diritti elettorali come fondamentali Corte cost., 14 dicembre 1990, n. 539, Punto 2 del *Considerato in Diritto*. Parla invece di «diritto inviolabile di ciascun cittadino di concorrere all'elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all'accesso alle cariche pubbliche» Corte cost., 28 luglio 1993, n. 344, Punto 5 del *Considerato in Diritto*. Con specifico riguardo al diritto di elettorato passivo cfr. Corte cost., 3 marzo 1988, n. 235, Punto 2 del *Considerato in Diritto*; Corte cost., 28 luglio 1993, n. 344, Punti 4 e 5 del *Considerato in Diritto*; Corte cost., 12 settembre 1995, n. 422, Punto 6 del *Considerato in Diritto*; Corte cost., 6 maggio

IL “CASO FERRI”
LA NATURA DELLE INTERCETTAZIONI DEI PARLAMENTARI
E LA LORO UTILIZZABILITÀ
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
N. 157 DEL 2023

di GIANCARLO ORLANDO

SOMMARIO: 1. Le origini del caso Ferri e il diniego all'utilizzo delle intercettazioni nel procedimento disciplinare. – 2. La disciplina delle intercettazioni dei parlamentari e la distinzione fra intercettazioni indirette e casuali. – 3. La Corte costituzionale dà ragione al CSM: rilevanza della direzione specifica dell'atto di indagine ed assenza di interesse inquisitorio verso l'on. Ferri. – 4. Conclusioni.

1. *Le origini del caso Ferri e il diniego all'utilizzo delle intercettazioni nel procedimento disciplinare*

La vicenda dell'on. Cosimo Maria Ferri costituisce, ormai da tempo, un caso giudiziario (e di cronaca) sul quale i giuristi – ma non solo – si sono ampiamente confrontati. Ciò, in particolar modo, alla luce della sentenza resa dalla Corte costituzionale, la n. 157 del 2023, depositata il 20 luglio 2023 – red. Stefano Petitti – con la quale è stato accolto il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Sezione disciplinare del CSM nei confronti della Camera dei deputati, con il conseguente annullamento della delibera adottata dalla stessa Camera nella seduta del 12 gennaio 2023. Con quest'ultima, infatti, era stata negata l'autorizzazione alla Sezione disciplinare del CSM ad utilizzare, nel procedimento disciplinare promosso a carico dell'on. Ferri (magistrato fuori ruolo, in aspettativa per mandato parlamentare), captazioni di conversazioni che lo vedevano coinvolto.

Le captazioni delle conversazioni erano avvenute nel procedimento penale sorto a carico del dott. Luca Palamara, anch'egli magi-

strato, sottoposto ad indagine dalla Procura della Repubblica di Perugia. Il quadro giudiziario trae le sue origini dalle indagini svolte presso le Procure di Roma e Messina, da cui è risultata un'ipotesi di reato per corruzione a carico del dott. Palamara, membro del CSM dal 2014 al 2018 e presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati dal 2008 al 2012. Dagli atti di indagine era emerso che il Palamara aveva messo a disposizione le sue funzioni, specificamente quelle consiliari, per ottenere alcune utilità in cambio. In ossequio all'art. 11 c.p.p. il Palamara veniva sottoposto ad indagine dalla Procura della Repubblica di Perugia, la quale instaurava un procedimento penale a suo carico.

Nell'ambito del procedimento sopra richiamato, venivano disposte ed effettuate intercettazioni sul telefono cellulare del Palamara per il tramite di un captatore informatico (cd. *trojan horse*¹). Questo sistema di captazione permette di registrare le conversazioni che avvengono sia attraverso il cellulare, su cui esso è inoculato, sia nell'ambiente in cui esso è collegato. Ed è in questa sede che, durante la captazione di alcune conversazioni, sono state rilevate le interlocuzioni che riguardavano anche l'on. Ferri, già membro del CSM ed esponente autorevole della corrente di Magistratura Indipendente. In particolar modo venivano captate alcune conversazioni effettuate dal Ferri nel corso di un incontro, verificatosi nella notte tra l'8 e il 9 maggio 2019, presso l'Hotel Champagne di Roma. Al detto incontro prendevano parte, come evidenziato dalle captazioni informatiche frutto dell'attività investigativa, anche il dott. Palamara, cinque membri del CSM e un altro parlamentare, al fine di definire una strategia che influisse sul conferimento di vari incarichi direttivi e specificamente di quelli di Procuratore della Repubblica di Roma e di Perugia. A seguito di queste intercettazioni, il materiale probatorio veniva inoltrato alla Procura generale presso la Corte di cassazione – organo titolato al promovimento dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati – il cui Procuratore generale dava avvio ad un procedimento disciplinare nei confronti dell'on. Ferri. A quest'ultimo venivano contestati tre distinti

¹ Si tratta di un *software* “malevolo” (*malware*) occultamente installato dall'inquirente su un apparecchio elettronico dotato di connessione attiva ad Internet, capace di captare tutto il traffico dati. Sul punto si vedano R. APRATI, *Prime riflessioni sull'assetto normativo del captatore informatico*, in *Cass. pen.*, 2021, 441 ss.; G. SANTALUCIA, *Delitti dei c.d. colletti bianchi e intercettazioni tra presenti su dispositivo portatile: termine iniziale di efficacia delle nuove disposizioni*, in *Sistema penale*, 4/2020, 5 ss.

LE PREROGATIVE PARLAMENTARI
ANCORA IN PRECARIO EQUILIBRIO TRA I POTERI DELLO STATO.
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
N. 170 DEL 2023

di DEMETRIO SCOPELLITI

SOMMARIO: 1. La vicenda da cui sorge il conflitto. – 2. L'art. 68, secondo e terzo comma, Cost. e la legge n. 140 del 2003: tra attuazione e ampliamento di una gaurentigia. – 3. Intercettazione o sequestro di corrispondenza? – 4. La nozione costituzionale di corrispondenza tra l'art. 15 e l'art. 68 Cost. – 5. L'«attualità» della comunicazione. – 6. Il problema delle comunicazioni bancarie. – 7. Il procedimento delineato dalla Corte tra art. 4 e art. 6 della legge n. 140 del 2003. – 8. La discontinuità tra le sentenze n. 157 e 170 del 2023. – 9. Conclusioni.

1. *La vicenda da cui sorge il conflitto*

La sentenza n. 170 del 2023 è la seconda di due decisioni della Corte in altrettanti conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, che hanno visto le Camere di appartenenza di due parlamentari (on. Ferri e sen. Renzi) contrapposte a due diversi uffici giudiziari¹, in relazione alle prerogative di cui all'art. 68, terzo comma, Cost., seppur per profili diversi e con conclusioni in parte differenti.

Il ricorso in esame prende origine da un'indagine condotta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, a carico, tra gli altri, del sen. Matteo Renzi e degli imprenditori Vincenzo Ugo Manes e Marco Carrai. In particolare, l'indagine era volta ad accertare le attività connesse alla fondazione *Open*, riconducibile al senatore Renzi, leader del partito *Italia viva*; nello specifico, diversi soggetti venivano chiamati a rispondere di vari capi di imputazione, tra cui finanziamento illecito ai partiti, riciclaggio, corruzione e traffico di influenze.

¹ Il riferimento è alla sentenza n. 157 del 2023.

L'attività di indagine includeva la captazione di conversazioni *Whatsapp* tra Matteo Renzi e Vincenzo Ugo Manes nel periodo compreso tra il 3 e il 4 giugno 2018 e, tra lo stesso Renzi e Marco Carrai, in un periodo ricompreso tra il 12 agosto 2018 e il 15 ottobre 2019. Oggetto dell'attività di indagine erano anche quattro *e-mail*, intercorse tra Renzi e Carrai nel periodo tra l'1 e il 10 agosto 2018. Inoltre, erano stati acquisiti gli estratti del conto corrente bancario trasmessi dall'istituto bancario al sen. Renzi, relativi al periodo intercorrente tra il 14 giugno 2018 e il 13 marzo 2020.

Di tali attività di indagine, il sen. Renzi aveva informato il Senato con lettera del 7 ottobre 2021, sollevando la questione della lesione delle prerogative di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. e invitando la Camera di appartenenza a «porre in essere tutto quanto necessario per il ripristino e la tutela delle garanzie e dei diritti costituzionali sanciti dall'art. 68 Cost. e dalla legge n. 140/2003»².

Con la predetta missiva, l'Assemblea veniva, inoltre, resa edotta che i difensori del sen. Renzi, in data 21 settembre 2021, avevano provveduto a diffidare la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze dallo svolgimento di qualunque attività di indagine, in quanto preclusa dalle garanzie di cui all'art. 68 Cost.; tale richiesta non aveva avuto, però, alcun riscontro da parte della Procura.

Sulla scorta della missiva pervenuta, il Presidente del Senato provvedeva ad assegnare l'affare alla Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari, ai sensi dell'art. 135 del regolamento. Quest'ultima, nella relazione del 14 dicembre 2021, concludeva per la promozione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: la relazione veniva approvata dall'Assemblea il 22 febbraio 2022, il ricorso in conflitto di attribuzione veniva depositato in data 11 maggio 2022 e iscritto al n. 10 del registro dei conflitti di attribuzione.

Con ordinanza n. 261 del 2022, la Corte costituzionale in camera di consiglio dichiarava ammissibile il conflitto di attribuzione, ritenendo sussistenti tanto i requisiti soggettivi di legittimazione ad agire e resistere in giudizio, quanto il requisito oggettivo, il quale veniva rinvenuto nella necessaria «autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza: garanzia volta primariamente a proteggere l'autonomia e l'indi-

² SENATO DELLA REPUBBLICA, XVIII Legislatura, doc. XVI n. 9, 2 ss.

LA QUESTIONE INDIPENDENTISTA CATALANA TRA AUTODETERMINAZIONE, SECESSIONE E NUOVI ACCORDI CON IL GOVERNO SÁNCHEZ

di GABRIELLA DURANTI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il processo indipendentista catalano nel costituzionalismo contemporaneo tra autodeterminazione e secessione. – 3. Breve *excursus* sulle radici storiche della differenziazione catalana nell'ambito del decentramento politico spagnolo. – 4. La Comunità autonoma catalana: dalla riforma statutaria alle rivendicazioni separatiste. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

A distanza di sei anni dallo svolgimento del referendum sull'indipendenza della Catalogna del 1° ottobre 2017, si riaccende il dibattito intorno alla c.d. “questione catalana”, in conseguenza dell'investitura, per un terzo mandato, di Pedro Sánchez a Presidente del Governo spagnolo¹.

Ancora una volta, le elezioni politiche anticipate², tenutesi in Spagna nel luglio del 2023, hanno prodotto un risultato che palesa evi-

¹ Nella seduta del 16 novembre 2023, Sánchez ha ottenuto l'investitura parlamentare con 179 voti a favore e 171 contrari.

² Il Presidente del Governo spagnolo, Pedro Sánchez, ha deciso di sciogliere anticipatamente le *Cortes* il 29 Maggio 2023, il giorno dopo la sconfitta del suo partito nelle elezioni amministrative che hanno visto affermarsi la vittoria del *Partido Popular* con o senza l'appoggio della estrema destra di *Vox*. Si è trattato di un'abile manovra politica che ha reso evidente il fatto che il Partito Popolare non sarebbe riuscito a governare senza l'appoggio della estrema destra di *Vox*, così come stava accadendo nelle Comunità autonome. Ciò ha finito per generare timore nell'elettorato e ha consentito ai socialisti di recuperare consensi. In tal senso cfr. C. VIDAL PRADO, *L'investitura del nuovo governo in Spagna: amnistia e stato di diritto*, Editoriale in *federalismi.it*, 29/2023; L. FROSINA, *Bipolarismo, polarizzazione e governi di coalizione: i nuovi elementi della politica spagnola*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2/2023.

denti segni di incertezza³, preconizzando nuovi scenari e pericoli di instabilità del sistema di governo parlamentare.

Il leader del *Partido Popular*, Alberto Núñez Feijóo, vincitore delle elezioni, non è riuscito ad ottenere la fiducia per l'investitura parlamentare dal Congresso dei deputati, né a maggioranza assoluta in prima votazione⁴, né a maggioranza relativa in seconda votazione⁵, come prescritto dall'art. 99 della Costituzione⁶. La volontà, manifestata

³ Nonostante il PP sia risultato il partito vincitore con 136 seggi al Congresso dei Deputati e 120 al Senato, si è registrata una riduzione di seggi di VOX (33 seggi rispetto ai 52 della scorsa legislatura) e un incremento di consensi del PSOE, che ha ottenuto 2 seggi in più rispetto al 2019 (122). Dunque, nessuno dei due principali schieramenti, quello di centrodestra (PP e VOX con 169 seggi) e quello di centrosinistra (PSOE e SUMAR con 152 seggi), ha ottenuto la maggioranza assoluta. Sulle elezioni spagnole e i risultati del voto v. A. DE PETRIS, *Governabilità, rappresentanza e tentazioni di maggioranze surrettizie:(e)lezioni spagnole*, in *Osservatorio costituzionale sull'Occidente*, Estate 2023.

⁴ I seggi necessari per avere la maggioranza assoluta in Parlamento sono 176, ma il 27 settembre il PP ne ha ottenuti 172, appoggiato solo da Vox, partito di estrema destra che ha perso molti seggi in questa tornata elettorale (circa 19).

⁵ In seconda votazione, svoltasi il 29 settembre, è fallito il tentativo di formare un governo da parte di Alberto Núñez Feijóo che ha ottenuto 177 voti contrari, 1 voto nullo e 172 a favore.

⁶ Tale articolo disciplina, in maniera piuttosto dettagliata, il procedimento di formazione del governo che nel sistema spagnolo si fonda sull'investitura parlamentare del Presidente del governo. Tale procedura consiste, come noto, nella presentazione del candidato *premier* da parte del Re al Congresso dei deputati, previa consultazione dei rappresentanti dei gruppi politici che hanno ottenuto seggi in parlamento. Contrariamente a quanto avviene nel sistema italiano, il rapporto fiduciario si instaura solo tra il Congresso e la persona del capo del governo, ricalcando il modello del cancellierato tedesco. Il candidato, infatti, si presenta a tale Camera, esponendo il suo programma, per ottenere la fiducia, che può essere concessa a maggioranza assoluta in prima votazione o a maggioranza semplice in seconda votazione, da effettuarsi nelle 48 ore successive. In tal modo, è garantita la possibilità di formare anche governi minoritari. La Costituzione, a questo punto, disciplina un'ulteriore ipotesi, quella dello scioglimento (c.d. *automatico*) delle Cortes quando, entro due mesi dalla prima votazione di investitura, nessun candidato sia riuscito ad ottenere la fiducia (art. 99.5). In questo caso, il decreto di scioglimento rientra nelle competenze del Re, il quale, in realtà, esercita unicamente un atto dovuto, operando il meccanismo in maniera automatica al verificarsi della suddetta ipotesi. Infatti, se l'obiettivo resta quello di formare una maggioranza stabile, appare comprensibile che la Costituzione non abbia riservato al Re alcuna possibilità di scelta, a differenza di quanto accade nel sistema tedesco, dove il Presidente della Repubblica federale può nominare il candidato che non ha ottenuto la maggioranza semplice nella terza votazione o può decidere di sciogliere anticipatamente l'Assemblea federale (art. 63 GG). Cfr., tra gli altri, L. AGUIAR DE LUQUE, *La estructura del proceso de formación de gobierno: el caso español en el marco del Derecho*