

SAMUELE GHERARDI

(Profesor interino de Derecho Constitucional presso l'Universidad Complutense de Madrid)

## GUERRA E PACE.

### POLITICA E GIUSTIZIA COSTITUZIONALE IN SPAGNA ALLA PROVA DELLA CORTE EDU\*

**Sommario:** 1. Breve premessa 2. La “sorveglianza” del Tribunal Constitucional su atti, decisioni e risoluzioni dei Parlamenti delle Comunità Autonome 3. Dubbi e chiarimenti sul perimetro d’azione della Mesa nella “classificazione ed ammissione” dei testi all’esame parlamentare 4. Segue: un aggiornamento alla luce della recente giurisprudenza della Corte EDU 5. Ulteriori considerazioni

#### 1. BREVE PREMESSA

Nel novero dei sistemi democratici chiamati a rinsaldare l’equilibrio tra i poteri dello Stato vi è l’ordinamento spagnolo, il quale evidenzia alcune frizioni nei rapporti tra gli organi costituzionali come, ad esempio, nelle relazioni che intercorrono tra Parlamento e Tribunal Constitucional (TC), rapporti che «sono tradizionalmente forieri di conflitti, scontri e tensioni periodiche»<sup>1</sup>. Questa affermazione trova conferma menzionando uno dei momenti più rilevanti del contrasto in oggetto, ovvero la “sospensione cautelare” del procedimento parlamentare di un progetto di legge organica imposta *in itinere* dal Tribunal Constitucional come misura sussidiaria all’ordinanza dichiarativa dell’ammissibilità di un ricorso in amparo (Auto TC<sup>2</sup> 19 dicembre 2022, n. 177). Il fondamento giuridico della risoluzione era rinvenibile nell’applicazione estensiva della norma *ex art.* 56.6 della Ley Orgánica 3 ottobre 1979, n. 2, del Tribunal Constitucional (LOTIC). Di qui la prevedibile conseguenza della messa in discussione dell’autonomia di entrambi gli organi costituzionali.

Sebbene si ritenga condivisibile il recente monito della professoressa Cartabia, secondo cui «al crescere delle istituzioni giudiziarie [non] corrisponda una diminuzione delle istituzioni politiche»<sup>3</sup>, in quanto non si tratta di un «gioco a somma zero»<sup>4</sup>, è indubbio che, in molti sistemi liberal-democratici dotati di una Costituzione rigida, l’interpretazione costituzionale non si limiti alla mera attribuzione di un significato ad uno o vari simboli linguistici scritti nella Costituzione al fine di ottenere una decisione su problemi pratici<sup>5</sup>. L’interpretazione, come «determinazione del senso

---

\* Il testo è stato presentato come relazione al Congresso dell’Associazione dei Costituzionalisti di Spagna «*El parlamentarismo del siglo XXI*», tenutosi il 27 e 28 marzo 2025 a Siviglia, nel panel «*El parlamento y los demos poderes y órganos constitucionales*» ([www.acoes.es/congreso-en-curso/ponencias-comunicaciones/](http://www.acoes.es/congreso-en-curso/ponencias-comunicaciones/)).

Lo studio si inserisce fra le attività del Progetto «Emarginazione del Parlamento e crisi della democrazia rappresentativa», finanziato nell’ambito della Linea di intervento 3 del «Piano di incentivi per la ricerca di Ateneo 2020-2022» dell’Università degli studi di Catania.

Il contributo ha superato la *double blind peer review*.

<sup>1</sup> S. RAGONE, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, I, 11.

<sup>2</sup> In avanti, ATC sarà la sigla utilizzata per indicare un Auto del Tribunal Constitucional, ove si pronuncerà per mezzo di ordinanza.

<sup>3</sup> M. CARTABIA, *Le Corti e la Democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, I, 70.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Questa la definizione data da J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional*, VI, Coimbra, 1993, 202.

giuridico della norma»<sup>6</sup>, deve intendersi invece come un riferimento comprensivo di norme esterne al testo della Carta e di distinto livello, che per l'azione del legislatore o l'interpretazione vengono poste allo stesso tempo come parametro di costituzionalità ed elemento sottoposto al giudizio del giudice delle leggi.

In Spagna, di fronte ad una apparente «costituzionalizzazione equilibrata»<sup>7</sup> delle funzioni giurisdizionali del Tribunal Constitucional, disciplinate per buona parte dalla Carta ed ampliate dal legislatore organico, queste esprimono la propria portata reale solo in considerazione del fatto che anche l'organo di garanzia spagnolo si è (auto)dotato di «uno strumentario processuale sin troppo ricco, per cercare di affermare la legalità costituzionale in ogni caso»<sup>8</sup>. Ne è prova il tentativo della risoluzione del conflitto territoriale, ove trova protagonismo anche un ricorso in via diretta – assieme alla presenza già strabordante del *recurso de amparo*<sup>9</sup> – che, in passato, era stato tacciato da parte della dottrina come l'«apparentemente inutile art. 161.2»<sup>10</sup> Cost., «incongruente con il sistema»<sup>11</sup> dei controlli spagnolo e «di dubbia costituzionalità»<sup>12</sup>, e che ha ad oggetto disposizioni senza forza di legge e risoluzioni del Parlamento e delle Comunità Autonome.

Gli atti e i documenti sottoposti a questo tipo di esame condividono l'apparente mancanza della spiegazione di effetti giuridici diretti sull'ordinamento, in quanto consistono principalmente in una serie di intenzioni ed aspirazioni politiche – facendo riferimento in questa sede a quelle relative alla Generalitat e al Parlamento catalano – che, sebbene abbiano la forma di mere volontà politiche, hanno coinvolto ampiamente la giurisprudenza costituzionale e, più recentemente, anche quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. Dato il contesto esteso, se ne accennano qui alcuni tratti.

Adottando i termini del Tribunal Supremo, si tratta della articolata «*batería de recursos y requerimientos*» (STS<sup>13</sup> n. 459/2019) di atti parlamentari autonomici che il Governo

---

<sup>6</sup> Per il quale si effettuerebbe «un'applicazione giudiziaria della Costituzione», come sostenuto da E. ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, 1984, 4. In questo elaborato si procederà alla traduzione (personale) delle citazioni di dottrina e giurisprudenza sempre e quando si ritenga che farlo renda più scorrevole la lettura.

<sup>7</sup> P. CRUZ VILLALÓN, *Del Tribunal Constitucional*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. E. CASAS BAAMONDE (dirr.), *Comentarios a la Constitución Española*, II, Madrid, 2018, 1721-1722.

<sup>8</sup> Così, di recente, il Professor Azzariti commentava le vicende legate alla Corte Costituzionale italiana. G. AZZARITI, *La Consulta può battere un altro colpo*, in *il manifesto* (8 luglio 2025), ultima visualizzazione online 8 luglio 2025.

<sup>9</sup> L'affermazione fa riferimento al dato numerico presentato dallo stesso Tribunal Constitucional nella Memoria della sua attività relativa all'anno 2006, appena prima della riforma della Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del 2007 (v. *Infra*), tra i quali obiettivi principali figurava quello di filtrare l'accesso al processo costituzionale. Il Registro del Tribunal riporta che nel 2006 sono stati presentati 11.741 casi all'attenzione dell'organo, dei quali 11.471, il 97,70% del totale, erano *recursos en amparo*. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Memoria 2006*, Madrid, 2006, 19.

<sup>10</sup> F. GARRIDO FALLA, *Artículo 161*, in *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, 2680-2681. La diatriba, evidenziata nello stesso elaborato qui citato, trovava fondamento in un articolo di Rubio Llorente e Aragón Reyes, i quali sostenevano che l'enunciato dell'articolo in questione sarebbe stato inutile in quanto nel caso in cui la disposizione della Comunità Autonoma ha rango di legge, il governo potrebbe impugnarla per la via *ex art. 161.a*), CE, mentre ove la categoria normativa fosse inferiore, la via sarebbe stata quella della giurisdizione contenzioso-amministrativa dell'art. 153.c), CE. F. RUBIO LLORENTE. M. ARAGÓN, *Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 1979, VII, 165-166. Ciononostante, come si vedrà in questo contributo, fu e continua ad essere la giurisprudenza dell'Alta Corte a ridefinire i limiti dell'applicazione del ricorso dell'art. 161.2, CE.

<sup>11</sup> M. ARAGÓN REYES, *Artículo 161: Competencias del Tribunal Constitucional*, in O. ALZAGA VILLAMIL (cur.), *Comentarios a la Constitución Española*, XII, Madrid, 1999, 248.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Si intenda STS per Sentencia del Tribunal Supremo.

spagnolo ha deciso di impugnare innanzi al giudice costituzionale, e che orbitano attorno alle leggi 19<sup>14</sup> e 20<sup>15</sup> del 2017 approvate dal Parlamento catalano e dichiarate incostituzionali con le Sentenze TC 17 ottobre 2017, n. 114 e 8 novembre 2017, n. 124. Poco prima dell'approvazione delle suddette leggi, possono menzionarsi, ad esempio, la Risoluzione<sup>16</sup> relativa all'avvio della creazione di uno Stato indipendente a seguito del risultato del presunto "mandato elettorale" del 27 settembre 2015, poi dichiarata parzialmente incostituzionale con la celebre Sentenza TC n. 259/2015 (in avanti, STC), e la Risoluzione<sup>17</sup> sulla formazione di una "commissione di studio" del Processo Costituente, alla base della quale viene dichiarato il primo di una lunga serie di "incidenti di esecuzione" (ATC n. 141/2016, come altresì avviene per le conclusioni dei lavori della stessa<sup>18</sup>, dichiarate nulle con annesso incidente dall'ATC n. 170/2016). Sebbene possa suscitare una certa sorpresa, la riforma della LOTC apportata con la Ley Orgánica n. 15/2015, manifesta la pretesa specifica di far fronte alla «necessità di adeguarsi alle nuove situazioni che pretendono evitare o circuire»<sup>19</sup> l'effettività delle decisioni del giudice costituzionale, attribuendo perciò ad esso la potestà, in virtù del novello art. 87, LOTC, di provvedere alla «notifica personale delle proprie risoluzioni a qualsiasi autorità o impiegato pubblico» (co. 1), e, al fine di attribuire ad esse «la considerazione di titoli esecutivi» (co. 2), la giurisdizione ordinaria<sup>20</sup> «presterà ausilio giurisdizionale con carattere preferenziale ed urgente al Tribunal Constitucional quando questo lo richieda» (id.), così come saranno tenuti a farlo i pubblici poteri. La novità principale è rintracciabile però all'art. 92, LOTC, posto che l'organo di garanzia può disporre di una serie di misure esecutive in caso di inadempimento della giurisprudenza costituzionale, in vista del fatto che «il diritto all'esecuzione delle sentenze definitive nei termini stabiliti e il rispetto di tale definitività e dell'intangibilità delle situazioni giuridiche in esse dichiarate si estende [...] non solo alle decisioni emesse dagli organi giudiziari, ma anche alle risoluzioni del Tribunal Constitucional»<sup>21</sup>. Misure esecutive che, dunque, oscilleranno dalla sanzione pecuniaria (art. 92.4, lett. a), alla sospensione dalle funzioni delle autorità o dei dipendenti pubblici dell'amministrazione responsabile (lett. b), all'esecuzione sostitutiva delle risoluzioni emesse nei procedimenti costituzionali (lett. c), fino alla richiesta della testimonianza di privati per esigere la responsabilità penale in corrispondenza di azioni od omissioni (lett. d). Queste misure non solo sono direttamente imponibili in sede di risoluzione, ma potrebbero derivare dalla proposta a istanza di parte come pretesa avanzata nel contesto della promozione di un incidente di esecuzione per il contrasto con la giurisprudenza costituzionale. Ebbene, il connubio tra le nuove misure e la volontà del Tribunal Constitucional di accoglierne la capacità operativa, attraverso, ad esempio, la notifica personale ai membri dell'organo della Mesa del Parlamento catalano, avvertendoli «sotto la propria responsabilità, del dovere di impedire o paralizzare qualsiasi iniziativa che supponga

---

<sup>14</sup> L. 6 settembre 2017, n. 19, sul referendum sull'autodeterminazione.

<sup>15</sup> L. 8 settembre 2017, n. 20, sulla natura giuridica e fondativa transitoria della Repubblica.

<sup>16</sup> L'oggetto in questo caso era la Resolución 1/XI, 9 novembre 2015.

<sup>17</sup> Resolución 5/XI, 20 gennaio 2016.

<sup>18</sup> Riportate nella Resolución 263/XI, 27 luglio 2016.

<sup>19</sup> Così nel Preambolo della legge. Si veda la particolare enfasi e un'approfondita analisi in N. CORTE HEREDERO, J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 87*, in J.J. GONZÁLEZ RIVAS (cur.), *Comentarios a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2020, 1000 ss.

<sup>20</sup> Si ricordi che in Spagna la giurisdizione ordinaria include anche quella amministrativa.

<sup>21</sup> Si veda N. CORTE HEREDERO, J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 92*, in J.J. GONZÁLEZ RIVAS (cur.), *Comentarios a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, cit., 1034.

ignorare od eludere i mandati enunciati»<sup>22</sup>, di concerto con la trasmissione degli atti al pubblico ministero, non ha avuto l'effetto deterrente sperato<sup>23</sup> di reindirizzare il comportamento all'obbligo di adempiere, non solo, alla Costituzione e all'ordinamento giuridico in virtù dell'art. 9.1 Cost., ma, ancor più, alla parola del giudice delle leggi, le quali sentenze, come precipitato dell'art. 164, Cost., hanno valore di *res iudicata*, sono definitive e producono effetti *erga omnes* (tra le altre, SSTC 5 novembre 1985, n. 150 e 6 luglio 1995, n. 113).

È in tale contesto di alternanza tra risoluzioni politiche e decisioni dell'Alto Tribunale<sup>24</sup> che devono essere collocati i fatti sui quali si è espressa la Corte EDU<sup>25</sup>. Di fronte all'ennesimo inadempimento del limite imposto all'organo parlamentare catalano, dopo che, con Acuerdo de la Mesa<sup>26</sup>, veniva incluso all'esame parlamentare il testo di un'iniziativa sulla scia di quelle già citate, il Governo presentava il relativo incidente di esecuzione seguendo la via procedurale *ex art. 161.2, Cost.*, dichiarato poi ammissibile mediante *providencia*<sup>27</sup> il 5 novembre 2019 e accompagnato dalla notifica della sospensione dell'*iter* del progetto di Risoluzione e contestuale segnalazione ai membri dell'organo delle eventuali responsabilità corrispondenti. Con due ordinanze (AATC 9 e n. 11/2020), il progetto di Risoluzione, prima sospeso, veniva espunto dal programma dei lavori una volta dichiarata la nullità dell'Acuerdo impugnato (FJ<sup>28</sup> 2 a), e, contestualmente, veniva avviata la procedura esecutiva derivante dall'inadempimento degli obblighi relativi alle risoluzioni dell'Alta Corte – nella fattispecie SSTC n. 259/2015 e n. 98/2019 –, con l'avvertimento alla Procura della Repubblica ove ritenesse opportuno intraprendere l'azione di giustizia nei confronti del Presidente del Parlamento catalano e dei membri della Mesa alla luce della violazione dell'art. 87, LOTC (FJ 2 c)<sup>29</sup>. I fatti hanno dunque dato luogo all'azione penale (marzo 2021) con conseguente imputazione ai rappresentanti dell'organo parlamentare del «reato di disobbedienza del funzionario (art. 410, Código Penal)» che, sebbene conclusasi con una sentenza assolutoria del Tribunal Superior de Justicia Catalano (TSJ CAT) – dove si riconosce che i provvedimenti del giudice costituzionale potevano «dar luogo ad interpretazioni distinte», riconoscendo la «assenza di dolo» e «mancanza di dimostrazione della volontà di disobbedienza» (STSJ CAT 15 novembre

---

<sup>22</sup> *Ex multis*, ATC n. 141/2016.

<sup>23</sup> Dimostrazione dell'annotazione sono la successiva approvazione della proposta di richiesta alla Generalitat di «indire un referendum vincolante sull'indipendenza della Catalogna», attraverso la Risoluzione 306/XI, del 4 ottobre, ritenuta incostituzionale con la sent. n. 24/2017, in combinazione con la Risoluzione 807/XI, del 7 settembre 2017, di nomina dei membri della Sindicatura Electoral, i quali «effetti» sono stati dichiarati nulli dalla STC n. 122/2017. Gli stessi risultati del referendum, che avrebbero dovuto essere presentati al Parlamento catalano il 6 ottobre 2017, in virtù del Acuerdo de la Mesa del 4 ottobre 2017, sono stati impugnati attraverso ricorso in *amparo* parlamentare ai sensi dell'art. 42, LOTC, e provvedendo il Tribunal alla sospensione dell'atto e poi ad annullarlo attraverso l'ATC n. 134/2017.

<sup>24</sup> A cui per completezza potrebbero aggiungersi altri casi, come l'approvazione della Risoluzione 92/XII, dell'11 ottobre 2018, che conteneva una dichiarazione di censura contro il monarca e una richiesta di abolizione della monarchia, le cui disposizioni sono state dichiarate incostituzionali dalla STC n. 98/2019, del 17 luglio 2019, o le Risoluzioni 534/XII, del 25 luglio 2019 e 546/XII, del 26 settembre 2019, dichiarando l'incostituzionalità di diverse disposizioni di queste ultime (AATC nn. 180 e 181/2019), nuovamente per incidente di esecuzione con la STC n. 259/2015.

<sup>25</sup> Corte eur. dir. uomo, dec. 11 febbraio 2025, *Costa i Rossello e altri c. Spagna*, ricorso n. 29780/20.

<sup>26</sup> Acuerdo de la Mesa del 22 ottobre 2019.

<sup>27</sup> Si ricordi che per «*providencia*» si intende una risoluzione giudiziaria relativa a questioni procedurali che richiedono una decisione del Tribunal in quanto così viene stabilito dalla legge, a meno che in taluni casi non sia espressamente richiesta la forma di ordinanza.

<sup>28</sup> Con l'abbreviazione ci si riferisce a «Fundamento Jurídico», il corrispettivo di «Considerato in diritto». Nel caso di specie, il FJ 2 a) fa riferimento ad entrambe le ordinanze.

<sup>29</sup> Ciò viene ribadito nella dichiarazione di incostituzionalità del Acuerdo de la Mesa del 29 ottobre 2019.

2022, n. 9225) –, ha comunque indotto diversi membri della Mesa del Parlamento a presentare ricorso alla Corte EDU in considerazione della presunta lesione di vari diritti garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo<sup>30</sup>.

La parte<sup>31</sup> sosteneva nei ricorsi l’idea che il Tribunal Constitucional avesse stabilito e applicato un divieto generale al Parlamento della Catalogna di discutere questioni specifiche che i ricorrenti consideravano di interesse pubblico, ovvero il dibattito sul presunto diritto all’autodeterminazione della Catalogna, la monarchia come forma di governo e la critica al Re come simbolo della nazione spagnola, argomenti che costituivano il contenuto delle risoluzioni sospese e poi censurate<sup>32</sup>. Divieti, questi, che venivano ritenuti senza alcuna base giuridica nel diritto interno; in particolare, i procedimenti esecutivi corrispondenti, che comprendevano l’azione di giustizia, non avrebbero dovuto essere utilizzati alla luce della natura dichiarativa e autoesecutiva delle sentenze della Corte costituzionale<sup>33</sup>.

Ciononostante, l’interessante interpretazione della Corte EDU conclude che, ponderando la giurisprudenza del Tribunal constitucional, la funzione della Mesa di provvedere all’ammissione all’esame parlamentare di atti e documenti, ove si trattasse di risoluzioni politiche contrarie a precedenti decisioni del giudice delle leggi, costituirebbe un atto non coperto dall’immunità parlamentare.

In considerazione del quadro descritto, la modesta pretesa di questo contributo sarà quella, da una parte, di interrogarsi sulle vie d’accesso alla “difesa” della legalità costituzionale inerenti a questo tipo di documenti parlamentari, e, d’altra parte, evidenziare se tale giurisprudenza costituzionale, di concerto con il recente apporto della Corte EDU, possa comportare una certa atrofizzazione dell’esercizio della funzione “di vaglio” della Mesa della Camera e, più in generale, dell’esercizio della funzione parlamentare.

## 2. LA “SORVEGLIANZA” DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SU ATTI, DECISIONI E RISOLUZIONI DEI PARLAMENTI DELLE COMUNITÀ AUTONOME

Il tentativo di autodeterminazione della Catalogna è lo *stress test* perfetto per un’indagine sull’estensione della giurisdizione costituzionale in Spagna. Nel caso di specie, la novità non soggiace all’instaurazione di un rapporto conflittuale tra un Parlamento<sup>34</sup> che esprime una volontà costituente e una Corte Costituzionale tenuta a censurare atti e norme in contrasto con il sistema costituzionale. E questo poiché un

---

<sup>30</sup> Concretamente, la libertà di espressione (art. 10 della Convenzione), il diritto di riunione (art. 11), il diritto a delle elezioni libere (art. 3, Protocollo 1) e la proibizione della discriminazione (art. 1, Protocollo 12).

<sup>31</sup> Josep Costa I Roselló primo ricorrente dinanzi alla Corte eur. dir. uomo nel ricorso n. 29780/20. Va menzionato anche il fatto che, nonostante la sentenza assolutoria del TSJ catalano, questi nel gennaio del 2023 ha presentato un ricorso in cassazione dinanzi al Tribunal Supremo richiedendo che venisse confermata la sua immunità parlamentare.

<sup>32</sup> Corte eur. dir. uomo, dec. 11 febbraio 2025, *Costa i Rossello e altri c. Spagna*, ricorso n. 29780/20, § 113.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Per il lettore non spagnolo non risulterà ridondante ricordare che il riconoscimento delle Assemblee legislative delle Comunità Autonome come veri e propri Parlamenti avveniva già nei primi Statuti delle Comunità Autonome, come, tra le altre, dimostra l’articolato della Ley Orgánica n. 4/1979, 18 dicembre, *de Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Sebbene ciò, nelle Sentenze TC n. 16/1984 e n. 179/1989, si viene a riconoscere come la struttura delle Assemblee legislative non debba coincidere obbligatoriamente con quella delle Cortes Generales.

atto costituyente non potrebbe trovare la propria validità nell'ordinamento vigente<sup>35</sup> ma, al contrario, al di là di un'ipotesi rivoluzionaria, il processo di creazione della nuova norma suprema sarebbe costituito da una serie di atti ordinati che comunque producono effetti giuridici sul sistema costituzionale in vigore, che, attraverso un organo di garanzia, potrà provvedere alla difesa della propria legalità costituzionale. Il contesto teorico brevemente descritto trova applicazione nel rapporto istaurato negli ultimi due decenni tra Generalitat e Parlamento catalano da una parte e Tribunal Constitucional spagnolo dall'altra. A fronte degli attriti, l'intenzione è di delineare il perimetro dell'intervento giurisdizionale con particolare attenzione non tanto agli atti e alle norme con rilevanza giuridica certa, bensì, ad "atti, decisioni e risoluzioni parlamentari" delle Comunità Autonome.

In primo luogo, il Tribunal constitucional, in quanto organo che garantisce la conformità delle leggi alla Costituzione, ha riconosciuto la spiegazione di effetti giuridici delle leggi – e degli atti e norme con forza di legge – approvate con l'intenzione di arrivare allo "scollamento" dall'ordinamento costituzionale spagnolo<sup>36</sup>, ed, in numerose occasioni, ha provveduto ad evidenziarne incidentalmente la non conformità all'ordinamento attraverso la via del *recurso de inconstitucionalidad* (art. 161.1, lett. a, Cost.). Così è avvenuto nel caso di svariate norme approvate dal Parlamento catalano<sup>37</sup> che, rileva il Tribunal, avanzavano una pretesa costituyente sotto forma di una «imposizione unilaterale che ignora tutti i canali costituzionali» (STC 2 dicembre 2015, n. 259, F.J. 1).

Che la decisione sulla conformità o meno di leggi e norme con forza di legge rientrasse nel perimetro della giurisdizione dell'organo era indubbio. Molto più complesso appare invece il *labor limae* che il Tribunal Constitucional realizza nel costruire il quadro d'esame di tutta una serie di atti e documenti di carattere a prima vista politico, i quali effetti però inciderebbero potenzialmente sull'ordinamento in considerazione del fatto che ciò che è «giuridico non si esaurisce nel vincolante» (STC 25 marzo 2014, n. 42, FJ. 2). È proprio sulla rilevanza costituzionale di questi atti e sui corrispondenti ricorsi che si vuole porre l'attenzione.

Escludendo i *conflictos de competencia* (art. 161.1, lett. c, CE), in questa fattispecie le questioni di legittimità costituzionale possono essere sollevate in via diretta attraverso due tipi di impugnative: il *recurso en amparo constitucional* (art. 161.1, lett. b, CE, Titolo III, LOTC, spec. art. 42) e la *impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas* (art. 161.2 Cost., Titolo V, LOTC, spec. art. 76-77). Occorre pertanto procedere ad una distinzione dei tratti principali di questi due percorsi.

---

<sup>35</sup> Senza alcuna possibilità di esaustività sul tema, sul fatto che si tratti di un processo di riattivazione «della legalità costituzionale e dell'inizio formale dell'esercizio del potere costituyente», si veda A. BALDASSARRE, *Il «referendum» costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, II, 248 s. Sul fatto che il processo costituyente debba considerarsi come un «processo di autocreazione», e dunque di un «fatto normativo», si veda C. MORTATI, *Studi sul potere costituyente e sulla riforma costituzionale dello Stato. Raccolta di Scritti*, I, Milano, 1972, 9-14. Sul fatto che l'imperatività della norma costituyente derivi dalla «coscienza giuridica», K. HESSE, *Escritos de Derecho Constitucional*, in P. CRUZ VILLALÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ (cur.), Madrid, 2011, 49.

<sup>36</sup> Su questo tema si permetta il riferimento a S. GHERARDI, *La dichiarazione di incostituzionalità delle "risoluzioni" del Parlamento catalano: un'evoluzione da parte del Tribunal Constitucional dopo il referendum del 1 ottobre 2017?*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, III, 509-523.

<sup>37</sup> Tra le altre, le l. 6 settembre 2017, n. 19, sul referendum per l'autodeterminazione, e l. 8 settembre 2017, n. 20, sulla transitorietà giuridica e fondativa della Repubblica, che sono state dichiarate incostituzionali e quindi nulle rispettivamente nel SSTC 17 ottobre 2017, n. 114, e 8 novembre 2017, n. 124.

La prima differenza si sostanzia nel tipo di “atti oggetto del ricorso”, posto che nell’amparo si tratta di «decisioni o atti senza valore di legge, emanati dal Parlamento o da qualunque organo interno ad esso, o dalle Assemblee Legislative delle Comunità Autonome» (art. 42, LOTC), coinvolgendo perciò tanto atti del Parlamento nazionale quanto quelli delle Assemblee legislative autonome; per quanto concerne invece la via del Titolo V, LOTC il riferimento è a «disposizioni normative senza forza di Legge e risoluzioni emanate da qualsiasi organo delle Comunità Autonome» (art. 76, LOTC), e quindi ad atti relativi esclusivamente alle Comunità Autonome ma che si estendono ben oltre quelli formalmente parlamentari.

Il secondo elemento di distinzione si rintraccia nella “pretesa” che può avanzare la parte ricorrente. L’*amparo* è deputato alla garanzia di un diritto fondamentale, in questi casi più nello specifico alla «preservazione del diritto di partecipazione dei soggetti legittimati ad intervenire nel procedimento parlamentare» (anche ATC 20 aprile 2004, n. 135, FJ 7), ovvero del diritto fondamentale «all’esercizio delle funzioni rappresentative in condizioni di uguaglianza (art. 23.2, Cost.), in relazione con il diritto dei cittadini di partecipare negli affari pubblici attraverso i loro rappresentanti (art. 23.1, Cost.)» (tra le più recenti, STC 26 marzo 2025, n. 83, FJ 3), trattandosi di un diritto di «*configuración legal*»<sup>38</sup> (STC 26 maggio 2025, n. 120, FJ 2), e dunque per la cui protezione sarà obbligatoria l’interpretazione sistematica con il resto dell’ordinamento giuridico<sup>39</sup>. D’altra parte, il procedimento *ex* Titolo V, LOTC «si inserisce nel quadro delle relazioni e meccanismi di controllo tra lo Stato e le Comunità Autonome» (ATC n. 135/2004, id.), e «trova una propria soggettività precisamente nei casi [...] in cui il Governo imputa ad una disposizione senza forza di legge di una Comunità Autonoma [...] un vizio d’incostituzionalità» (FJ 3), ove tanto il *conflicto positivo de competencias* quanto il *recurso de inconstitucionalidad* sarebbero dichiarati inammissibili<sup>40</sup>. Dalla configurazione del ricorso in questione si deduce che si inserisce tra le vie di accesso all’esame del TC come «un privilegio procedurale a favore dello Stato»<sup>41</sup>.

In considerazione dell’elemento che deve essere preservato, tra i due percorsi differisce il soggetto che agisce in via diretta come parte ricorrente, che nell’*amparo* può essere, nei casi disciplinati dagli artt. 42 e 45, LOTC, «la persona direttamente coinvolta, il Defensor del Pueblo e il pubblico ministero» (art. 46, lett. a, LOTC), ovvero, nei casi degli artt. 43 e 44, LOTC, «coloro che sono stati parte del processo corrispondente, il Defensor del Pueblo e il pubblico ministero» (art. 46, lett. b, LOTC). Contrariamente, l’art. 76, LOTC specifica che la parte ricorrente contro le disposizioni e risoluzioni senza valore di legge delle Comunità Autonome sarà il Governo della Nazione, «e solo lui»<sup>42</sup>.

A fronte all’apparente chiarezza di questi elementi, non possono sottacersi delle incertezze circa l’impugnabilità degli atti, rintracciabili particolarmente nei “requisiti da soddisfare” per dichiarare il ricorso ammissibile.

---

<sup>38</sup> Si tratta di quei diritti presenti in Costituzione che trovano la loro configurazione nell’ordinamento solo grazie a norme con forza di legge che li disciplinano.

<sup>39</sup> Facendo riferimento, in particolare, ai Regolamenti parlamentari, alle norme da essi derivanti e alle leggi.

<sup>40</sup> Un’attenta lettura delle decisioni del TC citate in questo elaborato – e l’ATC n. 135/2004 ne è emblema – il Tribunal opta per dichiarare ammissibile il ricorso in virtù del Titolo V, LOTC andando per esclusione, ovvero nei casi in cui non si potrebbe procedere attraverso nessuna delle altre vie procedurali menzionate, ma che comunque le «disposizioni normative senza forza di Legge» e le «risoluzioni emanate da qualsiasi organo» avessero rilevanza costituzionale.

<sup>41</sup> Sul punto P. PÉREZ TREMPs, *Sistema de Justicia Constitucional*, III ed., Madrid, 2019, 113.

<sup>42</sup> P. PEREZ TREMPs, *op. loc. ult. cit.*

Nel caso del *recurso in amparo* vanno ricordate in primo luogo le caratteristiche della “straordinarietà”, ovvero che non tutti i diritti e libertà sono sottoponibili a questo esame bensì solo quelli “fondamentali” riconosciuti in virtù dell’art. 53.2 Cost., nonché della “sussidiarietà”, per cui l’accesso alla Corte sarebbe solo postumo al completamento della via giurisdizionale previa<sup>43</sup>, che impone dei vincoli per il futuro processo costituzionale, ovvero l’obbligo di essere stati parte nel procedimento giudiziario previo (art. 46.1, lett. b, LOTC), l’avvenuta conclusione di suddetto procedimento (artt. 43.1, lett. a, e 44), e che in esso sia già stato invocato il diritto presuntamente leso (art. 44.1, lett. c)<sup>44</sup>. A questi si aggiungono alcuni adempimenti obbligatori, menzionati insieme ai suddetti all’art. 50, LOTC e riassumibili nel rispetto dei termini, nella legittimazione a ricorrere e nella soddisfazione degli altri requisiti formali.

Ciononostante, il requisito più problematico è senz’altro quello introdotto con la riforma apportata dalla Ley Orgánica n. 6/2007 all’art. 50.1, lett. b, LOTC, che disciplina un nuovo elemento per l’intervento del Giudice delle leggi, ovvero il riconoscimento della «speciale trascendenza costituzionale» dell’oggetto del ricorso. Nell’ottica di ridurre l’accesso al giudizio di legittimità, si produce una «problematica inversione dell’onere probatorio»<sup>45</sup>, poiché sarà la parte, attraverso uno «*pseudocertiorari*»<sup>46</sup>, a dover dimostrare la rilevanza costituzionale del fatto. Sebbene con l’ATC n. 188/2008 fosse già stata riconosciuta questa «inversione del giudizio di ammissibilità», è con la Sentenza TC n. 155/2009 che l’organo viene a dotarsi dei canoni per i quali si pronuncerà in amparo<sup>47</sup>, fino ad individuare probabilmente il più generico di essi: vi sarà giudizio di costituzionalità nei casi in cui l’oggetto «trascenda dal caso concreto poiché presenta una questione giuridica di rilevante e generale ripercussione sociale o economica o abbia conseguenze politiche generali» (FJ 2 g). È con questa locuzione che spesso si esprime il Tribunal, limitandosi ad indicare che il fatto «trascende il caso concreto e potrebbe avere conseguenze politiche generali» (in questi termini, anche recentemente, es. SSTC nn. 154/2024, 156/2024, 83/2025, 97/2025, 120/2025, 136/2025), munendosi così, di fatto, di una clausola generale e aperta per selezionare le questioni di “interesse generale”. A ciò si aggiunga che, «nei casi di urgenza eccezionale» (art. 56.6, LOTC), il provvedimento corrispondente per l’ammissibilità al giudizio può essere accompagnato dalla «sospensione, totale o parziale» degli effetti dell’atto (art. 56.2) e dall’adozione di «qualsiasi misura cautelare

---

<sup>43</sup> Ove questa non fosse esigibile, riconosce l’Alta Corte già dalla STC n. 136/1989 che il riferimento sarebbe alla conclusione delle vie interne previste dall’ordinamento e, in alcuni casi, esterne.

<sup>44</sup> L’obbligo della conclusione del procedimento giudiziario previo trova il suo elemento fondamentale nell’applicazione del *incidente de nulidad de actuaciones* che, dalla STC n. 216/2013, diventa precettivo però esclusivamente ove la lesione del diritto fondamentale venga arrecata *ex novo* nella risoluzione giudiziaria definitiva.

<sup>45</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, R. TUR AUSINA, *Derecho constitucional*, IX ed., Madrid, 2019, 848.

<sup>46</sup> *Ibidem*. Tur Ausina utilizza detta locuzione sottolineando come non sia un *certiorari* puro di reminiscenza statunitense, posto che i motivi per ammettere il fatto all’esame del Giudice delle leggi sono, sebbene generici, presenti e tassativi.

<sup>47</sup> Gli altri requisiti abilitanti che possono dare accesso al processo costituzionale sono: che l’oggetto del ricorso sia «un problema o aspetto di un diritto fondamentale [...] su cui non ci sia giurisprudenza del Tribunal Constitucional»; che «dia l’occasione [...] per chiarire o modificare la propria giurisprudenza»; che il ricorso sul quale si fonda la violazione «provenga dalla legge o altra disposizione di carattere generale»; nei casi in cui il Tribunal consideri l’interpretazione giurisprudenziale lesiva di un diritto fondamentale e «creda necessario proclamare un’altra interpretazione conforme alla Costituzione»; quando l’oggetto sia legato ad una violazione «generale e reiterata da parte della giurisprudenza ordinaria» della giurisprudenza del TC; quando il ricorso dimostra che l’organo giudiziario incorre «in una negazione espressa del dovere di adempimento della giurisprudenza del TC.

e risoluzione provvisoria prevista dall'ordinamento» (art. 56.3). La restrizione dell'ammissibilità del *recurso* ha avuto, di fatto, inevitabili «ripercussioni sull'immagine della giustizia costituzionale in Spagna»<sup>48</sup>. La recente “Memoria 2024”<sup>49</sup>, che recensisce l'attività dell'organo e viene pubblicata dallo stesso Tribunal Constitucional, mostra come, di fronte alla genericità delle clausole d'accesso al processo costituzionale per il tramite di un ricorso in amparo, circa il 99% di questi vengano rigettati, e, ciò nonostante, il 74% delle pronunce mediante sentenza del Tribunal Constitucional originano comunque da un ricorso in amparo.

Tornando invece al secondo profilo di indagine, gli elementi sostanziali che il giudice costituzionale contempla riguardo agli atti impugnati per la via procedurale *ex* Titolo V, LOTC sono: la verifica che «l'oggetto dell'impugnazione debba procedere da organi della Comunità Autonoma capaci di esprimere la volontà di essa» (STC n. 16/1984), che questa manifestazione dell'organo sia «espressione definitiva» di volontà (ATC 26 aprile 2018, n. 49, FJ 3), la «natura giuridica» dell'atto (STC 2 dicembre 2015, n. 259, FJ 2), la necessaria spiegazione di effetti giuridici «*ad extra*» (ATC n. 135/2004, FJ 7) anche ove ci sia una «condizione di atti *in procedendo*» in quanto potrebbero comunque «esprimere la volontà certa e definitiva di quell'organo della Camera» (STC 20 novembre 2024, n. 143, FJ 2 a).

Si consideri che il Tribunal, sebbene in un primo momento abbia sottolineato come «non deve perdersi di vista che la sola ammissibilità dell'impugnazione produce irrimediabilmente la sospensione del dibattito» (ATC n. 135/2004, FJ 6), ha successivamente precisato che, ai fini dell'ammissibilità di questi “processi costituzionali”, è sufficiente che «l'impugnazione formulata presenti i requisiti processuali, senza che si possa valutare in questa fase del processo i motivi sostanziali» (ATC 2 dicembre 2014, n. 292, FJ 3), e che debba invocarsi espressamente questo precetto costituzionale [dell'art. 161.2, CE]» (ATC n. 5/2018, FJ 5) nel momento della presentazione del ricorso.

I suddetti requisiti sono facilmente rintracciabili ne: «(i) i requisiti di giurisdizione e competenza (artt. 161.2, CE e 2.1, lett. f, LOTC); (ii) la legittimazione [il ricorso promosso dal Governo], (iii) la postulazione [l'azione presentata dall'Avvocatura dello Stato] (art. 81.2, LOTC); (iv) i termini [la presentazione entro due mesi dalla pubblicazione o da quando ne viene a conoscenza il Governo] (art. 76, LOTC); e la forma dello scritto [che specifichi il fondamento del ricorso “con precisione e chiarezza”] (art. 85, LOTC)» (*ex multis*, nell'ATC n. 49/2018, FJ 8). In tal modo, una volta formulato il ricorso, il Titolo V della LOTC dispone la *sospensione automatica* degli effetti della disposizione o risoluzione impugnata fino alla decisione del Tribunal Constitucional di «confermarla o sollevarla» (art. 77) in un termine non superiore a cinque mesi.

Anche in questo caso però, alcune delle criticità principali vanno ricercate altrove, ovvero su quali strumenti abbia adottato il Tribunal Constitucional per estendere la propria giurisdizione in relazione a questa modalità di ricorso. Orbene, i primi due sono strettamente legati tra loro e fanno riferimento al requisito per il quale l'ammissibilità del ricorso venga determinata dalla spiegazione di effetti giuridici *ad extra* (dell'organo), e, allo stesso tempo, che l'atto o risoluzione impugnato abbia carattere definitivo o risolutorio. In un primo momento, l'interprete viene ad escludere l'impugnabilità di molti degli *interna corporis acta* dei Parlamenti autonomici, come

---

<sup>48</sup> Si veda. S. RAGONE, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, cit., 13.

<sup>49</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Memoria 2024*, Madrid, 2024.

nel caso della presentazione di una iniziativa legislativa, poiché, essendo questa «sottoposta ad una serie di fasi che possono [...] alterarla» (ATC n. 135/2004, FJ 5 b), fino a quando «non si concluda il procedimento parlamentare iniziato con la remissione della “Proposta” non sussiste incostituzionalità se non quella che potrebbe derivare dall’infrazione delle norme che disciplinano il procedimento [parlamentare corrispondente]». La *ratio* soggiacente sarebbe perciò chiara, l’atto diviene impugnabile ove abbia rilevanza giuridica *ad extra* e carattere risolutorio, e, pertanto, posto che l’oggetto del ricorso era un’iniziativa legislativa non può considerarsi soddisfatto il requisito processuale.

Tale posizione viene però successivamente rivisitata, ampliando la giurisdizione con l’ATC n. 49/2018, deducendo che determinati atti, sebbene siano parte di un procedimento parlamentare<sup>50</sup>, rappresentano comunque «la manifestazione della volontà istituzionale della Comunità Autonoma» (FJ 3). Con tale base, nei casi in cui le «risoluzioni impugnate sono espressione finale della volontà dell’organo» (FJ id.), nulla impedirebbe che vengano sottoposte al vaglio di costituzionalità anche quando l’atto non sia risolutorio o formalmente definitivo. Ulteriori conferme in questo senso si sono avute con il ricorso successivo all’ammissione all’esame parlamentare di un’iniziativa legislativa popolare denominata *Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña*. Nella corrispondente STC 143/2024, il Tribunal sostiene che, da un parte, l’esame della Mesa sul testo sia vincolato ad un diritto fondamentale, quello della partecipazione politica dei cittadini (art. 23.1, CE), dovendosi procedere in questo caso ad una “precalendarizzazione” dell’iniziativa affinché tale diritto si considerasse garantito, e, d’altra parte, che, poiché questo tipo di iniziativa coinvolge «soggetti, organi ed istituzioni esterni al Parlamento» (FJ 2 b), spiegherebbe effetti giuridici *ad extra*, e sarebbe pertanto ammissibile al giudizio del Tribunal. Ciò posto, il fatto che tale “Acuerdo de la Mesa” avrebbe carattere risolutorio viene giustificato per analogia, ovvero riconoscendo una certa somiglianza con le motivazioni espresse per la risoluzione della presidenza che aveva dato origine all’ATC n. 49/2018. Cosicché, conclude il giudice delle leggi ricordando che il Parlamento catalano è «un’istituzione che integra la Generalitat» (FJ 2 c), e che qualunque organo interno «attraverso il quale quel Parlamento esprime la propria volontà, compresi la propria Mesa e Presidenza, sta manifestando la volontà dell’istituzione corrispondente» (FJ id.). Poi, prosegue evidenziando come, anche in questo caso, «si starebbe esprimendo una volontà certa e definitiva», e che pertanto ci sarebbero le condizioni per l’impugnazione *ex art.* 161.2, Cost.

Più di una perplessità potrebbe avanzarsi sull’interpretazione che il Tribunal realizza sul rinvio alla propria giurisprudenza riguardante il compimento di questi requisiti. Ci si limita qui a riproporre un’osservazione che il giudice costituzionale Sáez Valcárcel ha inserito nel proprio *Voto particular*<sup>51</sup> alla sentenza n. 143/2024. Secondo questi, se il Tribunal viene a qualificare la decisione della Mesa come una “preammissione” starebbe automaticamente collocando la stessa ad «atto preparatorio dell’iniziativa», che, sebbene possa mettere in moto un procedimento legislativo, sarebbe «di gestazione incerta e molto lontano da un prodotto normativo espressivo della volontà autonoma», e pertanto ben distante dal produrre effetti giuridici e ad avere carattere definitivo. Questo porterebbe dunque ad un paradosso: o si tratta di un atto preparatorio, e dunque non è impugnabile in quanto non definitivo, oppure di un atto

---

<sup>50</sup> Come in questo caso quelli che formano parte del procedimento che avrebbe portato alla nomina del Presidente della Generalitat catalana.

<sup>51</sup> Risulterà ridondante al lettore ricordare che con questa locuzione si intendono le “*dissenting opinion*” dei giudici del Tribunal Constitucional.

risolutorio; pertanto, non potrebbe essere riconosciuto come “preparatorio dell’iniziativa”.

Anche l’applicazione più o meno automatica della sospensione della disposizione sulla quale il giudice costituzionale è chiamato a decidere è stata soggetta a variazioni interpretative. Nell’ATC n. 5/2018 il Tribunal riconosce come «la scelta di dar luogo alla sospensione dipende [...] dalla decisione [dello stesso Tribunal] sull’ammissione del ricorso» (FJ 4), sebbene poi, continuando l’esposizione delle ragioni di diritto, precisa come, ove fosse necessario posporre il pronunciamento sull’ammissibilità al giudizio, questi può procedere a disporre ugualmente, «per ragioni di urgenza eccezionale, come misura cautelare» (FJ id.) la sospensione degli effetti degli atti impugnati. Anche in questo caso, molteplici sono stati i dubbi emersi in dottrina, venendo a sostenere che la decisione sarebbe stata «una manifestazione della politicizzazione *ad extra* dello stesso [organo], e che si è visto obbligato ad adottarla per la difesa ad oltranza dell’unanimità delle decisioni del Tribunal in materia del processo sovranista catalano»<sup>52</sup>.

In definitiva, la ricaduta sull’ordinamento di queste posizioni del Giudice delle leggi si manifesta con l’annullamento “preventivo” di una lunga serie di atti e documenti parlamentari, spesso impugnati durante lo sviluppo dell’attività di una Camera, trovando un terzo percorso di impugnazione in via diretta nel suddetto incidente di esecuzione promosso ad istanza di parte (in virtù dell’art. 92, LOTC). Ancor più, a fronte dell’ampio ventaglio procedurale – descritto solo parzialmente – a disposizione dei soggetti legittimati per accedere a giudizio di costituzionalità e del margine di discrezionalità decisionale in possesso all’organo di garanzia, non vanno esclusi gli effetti derivanti dall’applicazione delle misure esecutive.

Contestualmente però alla liceità del Tribunal Constitucional di provvedere a questa pedissequa e minuziosa difesa della costituzionalità, si ritiene necessario rintracciare, prima ancora di interrogarsi sulla recente posizione della Corte EDU, quello che sembrerebbe essere il perimetro dell’azione della Mesa del Parlamento all’ora di decidere di inserire questi atti e documenti nel calendario dei lavori, in maniera tale da poter eludere il ripetersi delle censure descritte.

### 3. DUBBI E CHIARIMENTI SUL PERIMETRO D’AZIONE DELLA MESA NELLA “CLASSIFICAZIONE ED AMMISSIONE” DEI TESTI ALL’ESAME PARLAMENTARE

Nel diritto spagnolo, la Mesa è innanzitutto l’organo «di direzione»<sup>53</sup> del Parlamento, di concerto con il Presidente che in essa è integrato, come precipitato dell’autonomia parlamentare *ex art. 72 Cost.*, e come concretato negli artt. 30.1 del Regolamento del Congreso de los Diputados (RCD) e 35.1 del Senato (RS), e riprodotto dai Regolamenti assembleari autonomici (es. art. 37.1 del Regolamento del Parlamento catalano, RPCat). Per una migliore comprensione, va fatto un rapido cenno in termini comparati, posto che, mentre nell’ordinamento italiano le funzioni del Presidente di Assemblea sono di frequente quelle di un organo personale<sup>54</sup>, il cui «impulso

---

<sup>52</sup> Per prendere in considerazione autorevole dottrina, è sufficiente una lettura di E. ÁLVAREZ CONDE, R. TUR AUSINA, *op. cit.*, 869.

<sup>53</sup> M. ALBA NAVARRO, *Sinopsis artículo 72*, in *Índice sistemático de La Constitución española*, Madrid, 2003, ultima visualizzazione 10 luglio 2025.

<sup>54</sup> Ciò secondo la comparazione tra ordinamenti proposta in F.J. GARCÍA ROCA, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Navarra, 2023, 729.

presidenziale»<sup>55</sup> è stato accentuato lungo l'esperienza repubblicana dalle riforme apportate ai Regolamenti parlamentari, nell'ordinamento spagnolo la potestà decisoria del Presidente è fortemente diluita nel collegio della Mesa, motivo per il quale autorevole dottrina spagnola lo riconosce come «organo con meno potere di quello italiano»<sup>56</sup>, essendo le sue funzioni principali «condivise con gli altri organi di governo [del Parlamento]»<sup>57</sup>.

Ne è dimostrazione la ricezione dei testi parlamentari per i quali, una volta presentati al Registro della Camera, la Mesa rappresenta l'organo che per primo agisce. Di talché, gli artt. 31.4 e 5, RCD e 36.1, lett. c, RS, nonché l'art. 29.2, lett. c, RPCat, conferiscono alla Mesa il dovere di effettuare tre azioni consecutive sui documenti presentati alla Camera: la «classificazione del testo», la decisione sulla sua «ammissibilità»<sup>58</sup> e, solo se considerato tale, la valutazione sul corrispondente «trattamento» parlamentare (ad eccezione dei casi in cui sia specificato che questa decisione debba esser assunta da un altro organo).

In termini generali, la «classificazione» del testo risponderebbe a due finalità: da un lato, all'assegnazione del giusto *iter* procedurale dei testi e documenti presentati ad una Camera; dall'altro, alla garanzia di una stringente applicazione dei precetti costituzionali e dei Regolamenti parlamentari<sup>59</sup>. In seconda battuta, la decisione sull'ammissibilità, invece, «sarebbe la conseguenza necessaria di una classificazione che abbia constatato l'adeguamento [del testo] all'ordinamento giuridico»<sup>60</sup>, esercitandosi così un'importante funzione «selettiva, di indagine e di filtro»<sup>61</sup> su atti e documenti parlamentari.

La trascendenza di questa funzione, assieme alla genericità dei precetti che la disciplinano, hanno reso necessari chiarimenti da parte del giudice costituzionale non ancora del tutto definiti, nonostante la già rilevante evoluzione in sede giurisprudenziale. In questo prisma, va segnalato il chiaro riconoscimento della funzione tecnico-giuridica della Mesa, conferita per «organizzare e razionalizzare il funzionamento delle Camere per una loro maggiore efficienza come sede di dibattito e partecipazione agli affari pubblici» (STC n. 242/2006, F.J. 4). Questa attribuzione riflette la proiezione dell'autonomia parlamentare (*ex art. 72, Cost.*) e quindi la libertà del legislatore nella costruzione a livello subcostituzionale del diritto fondamentale allo *ius in officium* del parlamentare, riconosciuto questo come parte del nucleo essenziale del diritto di accedere in condizioni di uguaglianza alle cariche pubbliche con i requisiti stabiliti dalla legge (art. 23.2, Cost.), diritto che, a sua volta, è espressione del diritto dei cittadini a partecipare alla cosa pubblica attraverso

---

<sup>55</sup> Così sulle riforme dei Regolamenti parlamentari, N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSCECHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014, 23.

<sup>56</sup> V. I. TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, 1987, 145-147.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Ci si riferisce all'esame che l'organo deve effettuare sul compimento dei requisiti affinché il documento presentato possa essere inserito nel calendario dei lavori.

<sup>59</sup> Queste finalità si trovano riassunte in J. F. MERINO MERCHÁN, *Artículos 81 a 96*, in O. ALZAGA (cur.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, VII, Madrid, 1985, 294.

<sup>60</sup> Il riferimento è al brillante lavoro proposto da L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *Calificación y admisión a trámite de iniciativas legislativas*, in J.L. PEÑARANDA RAMOS (coord.), *El Procedimiento Legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1997, 354-355.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale (art. 23.1, Cost.)<sup>62</sup>.

La concretizzazione di questi diritti nelle funzioni svolte dalla Mesa crea necessariamente uno spazio di autonomia nell'esercizio della funzione rispetto a controlli esterni, sempre e quando l'autonomia di decisione non si traduca in un giudizio sull'opportunità politica di un testo<sup>63</sup>, che invece sarà affidato all'Assemblea nella sua collegialità.

La Mesa non è, però, l'unico organo responsabile della classificazione e dell'interpretazione dei testi parlamentari, dato che, anche nell'ordinamento spagnolo, ai sensi degli artt. 32.2, RCD e 37.7 e 8, RS e 39, RPCat, il compito di interpretare il Regolamento è affidato al Presidente dell'Assemblea parlamentare, che eserciterà anche una funzione suppletoria in caso di eventuali lacune, mediata dal parere favorevole della Mesa (nel Congresso anche della Junta de Portavoces). Cosicché, genericamente, ove ci si riferisca alla funzione di classificazione e organizzazione dei Presidenti di Assemblea – in alcuni casi anche di quelli di una Commissione – si allude all'azione che questi svolgono sugli “atti parlamentari”, mentre, diversamente, quella della Mesa si concentrerà sui “documenti parlamentari”<sup>64</sup>.

Pertanto, nel valutare un testo e decidere conseguentemente sulla sua inclusione nel calendario dei lavori della Camera, la Mesa non agirà arbitrariamente, bensì secondo «note di legalità e necessità»<sup>65</sup>. Per cui, mentre la “necessità” è legata all'imprescindibilità di questa fase procedurale quale momento di esame della pretesa del legislatore (ad esempio riguardo il percorso parlamentare scelto per la formalizzazione del documento ed il suo *nomen iuris*), la “legalità” si concretizzerà attraverso un controllo sulla conformità all'ordinamento del documento presentato, trattandosi di «verificare la regolarità giuridica e la possibilità di calendarizzare l'iniziativa» (STC 22 marzo 1999, n. 38, FJ 3 A), con particolare attenzione al vaglio sulla completezza dei requisiti formali che il documento deve soddisfare.

Orbene, una prima linea giurisprudenziale, la cui sentenza pilota è la 20 settembre 1988, n. 161, FJ 8, intendeva la norma come attribuzione alla Mesa del dovere di effettuare un esame rivolto esclusivamente alla verifica del compimento dei requisiti formali del documento parlamentare presentato. La svolta è però sensibile con la STC 13 dicembre 1990, n. 205, dato che, al FJ 6, l'Alto Tribunal riconosceva che, nel caso in cui il Regolamento parlamentare lo consentisse, quando i documenti parlamentari presentati a) avessero uno scopo «inequivocabilmente estraneo» alla procedura prescelta dal legislatore, b) fossero «manifestamente contrari alla legge o incostituzionali» o c) fossero materialmente limitati dalla Costituzione, dal Regolamento parlamentare o dall'ordinamento giuridico nel suo complesso, la Mesa potrebbe estendere il suo controllo oltre la stretta verifica dei requisiti formali<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Il legame tra l'autonomia parlamentare in virtù dell'art. 72m Cost. e il diritto fondamentale allo *ius in officium* del parlamentare come diritto di accedere in condizioni di eguaglianza alle cariche pubbliche (art. 23.2, Cost.), estensione del diritto dei cittadini a partecipare alla cosa pubblica attraverso rappresentanti eletti in elezioni periodiche e democratiche è stato oggetto di estesa attenzione del Giudice delle leggi anche in materia di Parlamenti regionali. Tra le ultime, si veda la STC 11 giugno 2025, n. 136, FFJJ 1, 2 e 3.

<sup>63</sup> Lo ricorda lo stesso Tribunal a partire dalla STC n. 38/1999, FFJJ 2 e 4.

<sup>64</sup> Nell'Assemblea catalana è possibile delegare al Presidente anche questa funzione della Mesa (art. 37.4, RPCat).

<sup>65</sup> L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *Artículo 31.1*, in *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, 2023, 279-280.

<sup>66</sup> Così viene ricordato anche da F. J. DE PINIÉS RUIZ, *Delimitación de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 46/2018, de 26 de abril*,

Questa linea interpretativa, consolidata per alcuni anni da una serie di decisioni (STC 14 marzo 1994, n. 76, e 21 marzo 1994, n. 95), ha visto un nuovo intervento del Giudice con la STC 18 luglio 1995, n. 124, nella quale, tornando ad assumere il criterio del controllo esclusivamente formale, ha precisato che, nel caso in cui il limite materiale non sia previsto dalla legge, e quando l'origine delle iniziative è parlamentare, la valutazione giuridica della Mesa dovrebbe essere puramente formale (STC n. 124/1995, FF JJ 2 e 3), senza indagare oltre sulla conformità all'ordinamento dell'iniziativa.

Tuttavia, più recentemente, è proprio in relazione alla vicenda catalana (SSTC 7 giugno 2016, nn. 107, 108, 109) che è stata reiterata la potestà per l'organo di esercitare un controllo più esteso. Resta quindi inteso che la Mesa "potrebbe" respingere le iniziative quando la contrarietà alla legge o la loro incostituzionalità fosse «evidente e palese» (STC 26 aprile 2018, n. 47, FJ 5), rimanendo tale respingimento nell'alveo delle "facoltà" della Mesa, e non degli obblighi. La conferma recentemente è arrivata anche con la STC 26 maggio 2025, n. 120, nella quale si evidenzia come «il fatto che la Mesa ammetta all'esame iniziative il cui contenuto possa essere non conforme alla Costituzione non determina un *vulnus* al diritto fondamentale ex art. 23.2 CE»; è dunque una «eccezione» l'eventualità in cui la Mesa possa decidere di non ammettere alla calendarizzazione i suddetti testi, e potrà farlo purché «la contraddizione dell'iniziativa con la Costituzione sia chiara ed incontrovertibile» (FJ 5).

E questo dovrà essere così in quanto il «monopolio del rifiuto»<sup>67</sup>, e quindi della dichiarazione di incostituzionalità di un atto o norma, ricadrà comunque in via esclusiva sul Tribunal Constitucional. Il riconoscimento della normatività della Costituzione, difatti, secondo cui essa «è una norma giuridica, la norma suprema» (STC 28 aprile 1982, n. 16), ed in quanto tale non solo cittadini e poteri pubblici le sono sottoposti, ma che questa sottoposizione «è una conseguenza obbligatoria del suo carattere di norma suprema» (STC 18 novembre 1983, n. 101), fa di questa una norma genericamente "immediata" nella sua vincolatività, e non obbligatoriamente "mediata". Sebbene ciò, «né i cittadini né i poteri pubblici sono obbligati a sollevare il riconoscimento dell'incostituzionalità di un precetto legale»<sup>68</sup> (differentemente dell'obbligo in capo al giudice), mentre, al contrario, essi «starebbero agendo in conformità con il diritto quando si attengono a norme di legge contrarie alla Costituzione»<sup>69</sup>.

Diverso, invece, sarebbe il caso in cui la decisione sull'ammissibilità comportasse il mancato rispetto della giurisprudenza del Tribunal Constitucional (STC 26 aprile 2018, n. 46, FFJJ 5 e 6), poiché l'espunzione del testo dal calendario dei lavori diverrebbe "precettiva". Includere un testo di questo tipo nel calendario costituirebbe

---

y 47/2018, de 26 de abril. Recursos de amparo núms. 4856-2017 y 5239-2017. (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018), in *Cuadernos de Jurisprudencia Parlamentaria comentada. Año 2018, 2021*, spec. 98 ss.

<sup>67</sup> L'interessante espressione è ripresa da M. ARAGÓN REYES, *Del Tribunal Constitucional. Comentario introductorio al Título IX*, in O. ALZAGA VILLAMIL (cur.), *Comentarios a la Constitución Española*, XII, Madrid, 1999, 38. La tesi del monopolio dell'esame di costituzionalità, che in Spagna trova uno dei lavori predominanti in dottrina in E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1994, 31 ss., viene posta in discussione da rilevante dottrina, come in M. FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, *Derecho Constitucional. La centralidad del Parlamento*, Madrid, 2011, 768.

<sup>68</sup> Interessante il punto in F. SANTAOLALLA, *Vinculación de la Constitución y control de las leyes*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1985, V, 190-191.

<sup>69</sup> Di nuovo F. SANTAOLALLA, *op. loc. ult. cit.*

perciò un «grave illecito costituzionale»<sup>70</sup>, in quanto entrerebbe in contraddizione con l'obbligo per tutti i poteri pubblici di dare esecuzione alle sentenze del Giudice costituzionale (art. 87.1, LOTC), come precipitato logico della subordinazione dei pubblici poteri alla Costituzione (art. 9.1, Cost.). Pertanto, la Mesa starebbe violando lo stesso diritto allo *ius in officium* dei parlamentari (art. 23.2, CE) ove concorrono due fattori: il primo, che «la decisione di includere il testo nel calendario dei lavori comporti il mancato compimento della giurisprudenza del Tribunal Constitucional», e, il secondo, che l'inclusione dell'iniziativa avvenga «con la consapevolezza che esiste una risoluzione del Tribunal che le impedisca di farlo» (STC n. 120/2025, FJ 5<sup>71</sup>). La fattispecie descritta è proprio quella che potrebbe dar origine alla dichiarazione dell'incidente di esecuzione con conseguente applicazione degli strumenti *ex art.* 92, LOTC. In sostanza, la Mesa potrebbe, in via residuale, respingere le iniziative quando queste superino il proprio perimetro legale e costituzionale o quando il loro oggetto sia manifestamente estraneo alle Camere, senza che questo divenga un obbligo sempre e quando la decisione di calendarizzare il documento non «costituisca un inadempimento manifesto di ciò che il Tribunal Constitucional ha risolto»<sup>72</sup>.

Nonostante questa ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, il perimetro dell'azione della Mesa nell'esercizio della funzione non è del tutto chiaro e definito per quanto riguarda la sua portata. In questo senso, non sembra banale ricordare che, in un'altra sentenza del 2018, viene affermato come l'esame strettamente formale vada effettuato «solo nei casi in cui la disciplina applicabile non imponga alcun limite materiale» (STC 12 aprile 2018, n. 34, FJ 4 b), di talché, si starebbe qui invertendo il criterio ed affermando che “in tutti gli altri casi” l'esame si estenderà anche alla valutazione dell'adempimento dei requisiti materiali, e quindi alla conformità dell'iniziativa all'ordinamento.

Giunti a questo punto, dal *Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre las “Facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de Proposiciones de Ley”*<sup>73</sup> deduciamo quale sia il criterio attualmente utilizzato dalla Mesa del Congreso de los Diputados, ovvero, come anticipato, che, come regola generale, si applica un controllo formale dei requisiti da soddisfare, mantenendo, come regola residuale, la propria potestà di effettuare anche un controllo di carattere materiale.

Tornando quindi alla triplice azione della Mesa, appare possibile affermare che la fase di classificazione del testo non possa limitarsi al mero accertamento del rispetto dei requisiti formali e a rubricare il testo parlamentare in funzione della manifestazione di volontà del soggetto deputato all'esercizio dell'iniziativa. In tal modo si trasformerebbe l'organo parlamentare in una «Mesa buzón» (rischiando di funzionare come una “casella postale”, per usare la riuscita locuzione di Pulido Quecedo), annichilendo l'attribuzione del potere legislativo al Parlamento ai sensi dell'art. 66.2,

---

<sup>70</sup> T. RECODER VALLINA, *El deber de cumplir los pronunciamientos del Tribunal Constitucional por las Mesas del Parlamento en sus facultades de calificación de las iniciativas parlamentarias. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2022, de 23 de febrero. Recurso de amparo núm. 4427-2020. (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2022)*, in *Cuadernos de Jurisprudencia Parlamentaria Comentada. Año 2022*, Madrid, 2022, spec. 42.

<sup>71</sup> Viene fatto rinvio anche alle SSTC 3 novembre 2016, n. 185, FJ 10; 26 aprile 2018, n. 46, FJ 8, e n. 15/2022, FJ 3.

<sup>72</sup> Così nella STC 26 aprile 2018, n. 46, FJ 5.

<sup>73</sup> Si veda qui il INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE LAS ‘FACULTADES DE LA MESA RESPECTO DE LA CALIFICACIÓN DE LOS ESCRITOS DE DISCONFORMIDAD DEL GOBIERNO A LA TRAMITACIÓN DE PROPOSICIONES DE LEY’, Congreso de los Diputados, Madrid, 2019, 337-374, spec. 358 s.

Cost. oltre che l'autonomia normativa ex art. 72.1, Cost. D'altronde, chi, se non la Mesa, organo responsabile dell'organizzazione e della razionalizzazione dei lavori delle Camere spagnole, dovrebbe "poter" esprimere un giudizio sulla conformità della richiesta avanzata sull'*iter* procedurale al momento della presentazione di un documento all'Ufficio del Registro delle iniziative parlamentari? Una notazione necessaria è che la giurisprudenza costituzionale riconoscerebbe esplicitamente questa potestà in alcune fattispecie determinate nell'ATC 15 marzo 2006, n. 85, FJ 5, quando si afferma che la Mesa, in materia di riforma degli Statuti di Autonomia, "dovrà" effettuare un controllo materiale «al fine di osservare l'adeguatezza della pretesa che si deduce dal tipo di procedura per la quale [l'iniziativa] viene presentata»<sup>74</sup>. Attribuire questa potestà all'organo di governo parlamentare non sembrerebbe ledere lo *ius ut procedatur* della parte interessata<sup>75</sup>, dato che lo stesso Tribunal Constitucional, proprio in una delle sentenze sulla vicenda catalana, riconosce come «il diritto alla "giusta procedura" [parlamentare], indubbiamente associato a quello riconosciuto dall'articolo 23.2 Cost., non deve essere confuso con un inesistente "diritto" ad una procedura "preferita" [dall'organo che presenta l'iniziativa]» (STC 2 ottobre 2019, n. 110, FJ 2 b).

Una volta assunta la decisione della Mesa, questa viene pubblicata con forma di "Acuerdo de la Mesa" nel "Boletín" corrispondente, potendo presentarsi un *recurso de amparo*, o, se la Risoluzione fosse dell'Assemblea o della Presidenza, la via del ricorso sarebbe quella del Titolo V, LOTC. I due percorsi saranno attivabili a condizione che questi «atti genuini del Parlamento»<sup>76</sup> abbiano assunto carattere definitivo, poiché la mancanza di definitività determinerebbe l'assenza di uno dei requisiti formali e sarà causa principale per la dichiarazione di inammissibilità del ricorso in amparo parlamentare (art. 50.1, lett. a, LOTC). In questa fase del procedimento parlamentare, l'elemento formale che attribuisce il carattere della definitività all'atto (art. 42, LOTC), è contenuto negli artt. 31.2, RCD, 36.2, RS a livello nazionale e, nel caso specifico, nell'art. 30, RPCat. In concreto, nel Parlamento catalano, di fronte ad una decisione di classificazione e ammissione (o non ammissione) di un documento, in primo luogo è possibile presentare alla Mesa una richiesta di riesame, a istanza di un gruppo parlamentare. A questo punto, la Mesa disporrà quindi di un periodo di quattro giorni per prendere una decisione definitiva su tale richiesta, dovendo presentare una Risoluzione che motivi la decisione, previa consulta de la Junta de Portavoces<sup>77</sup> (art. 30.3, RPCat). Conclusi i termini, ove la Mesa abbia prodotto una Risoluzione di rigetto od in caso di omissione, l'atto parlamentare assumerà il carattere definitivo e sarà dunque possibile impugnarlo per il giudizio di legittimità costituzionale.

In ultima istanza, questo binomio tra l'estensione della giurisdizione costituzionale e il margine di decisione necessario per la Mesa sui documenti di natura parlamentare deve essere aggiornato alla più recente giurisprudenza della Corte EDU, con particolare interesse per la Decisione dell'11 febbraio 2025.

---

<sup>74</sup> Può rinviarsi anche alle SSTC 14 ottobre 2002, n. 177, FJ 5, 18 aprile 2005, n. 89 e 18 aprile 2005, n. 90, FJ 3. Rilevante dottrina evidenzia come solo nei casi in cui il limite materiale venga delimitato in maniera chiara da Costituzione, Regolamenti od ordinamento giuridico sarebbe possibile l'esame più ampio della Mesa. Così, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, II ed., Madrid, 2019, 188 s.

<sup>75</sup> Contro, L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *Articolo 31.1.*, in *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, 2023, 280.

<sup>76</sup> Questo il modo in cui li denomina F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, 76.

<sup>77</sup> Si tratta del Collegio dei portavoce dei Gruppi parlamentari.

#### 4. SEGUE: UN AGGIORNAMENTO ALLA LUCE DELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EDU

La serie di ricorsi presentati di fronte alla Corte EDU di maggior interesse sono sicuramente quelli prima combinati e poi risolti attraverso la decisione 11 febbraio 2025, *Costa i Rossello e altri c. Spagna*<sup>78</sup>, i quali trovavano il loro fondamento nelle decisioni adottate dalle autorità nazionali – principalmente il Governo, il Tribunal Constitucional, i pubblici ministeri e la giurisdizione ordinaria – in merito alla prevenzione e alla censura del dibattito e all’approvazione di quei “progetti di risoluzioni” politiche sopra descritti. I ricorrenti, 31 deputati del Parlamento catalano di cui in parte membri della Mesa, denunciavano dinanzi alla Corte la presunta violazione degli artt. 6 (diritto a un equo processo), 10 (libertà di espressione), 11 (diritto di riunione) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della Convenzione, nonché gli artt. 3 del Protocollo n. 1 (diritto a libere elezioni) e 1 del Protocollo n. 12 (divieto generale di discriminazione). Tra le motivazioni principali contestate si evidenziano quelle legate all’azione del Tribunal Constitucional che, attraverso il procedimento di “esecuzione di sentenza”, avrebbe impedito lo svolgimento di dibattiti su questioni ritenute di interesse generale, pregiudicando i rispettivi diritti dei deputati, riducendo l’autonomia parlamentare e costituendo un limite per le funzioni della Mesa. A ciò si aggiunge la denuncia del primo ricorrente, al tempo vicepresidente dell’organo della Mesa, che lamentava l’avvio di un procedimento penale per aver disobbedito alle risoluzioni del Tribunal Constitucional nella condizione di rappresentante, fatto che avrebbe leso la propria prerogativa dell’immunità parlamentare.

Di fronte alla dichiarazione della Corte EDU di inammissibilità dei ricorsi presentati, ci si può concentrare sulla lamentata lesione del diritto di partecipazione politica, della libertà di espressione e del diritto di riunione (art. 3 del Protocollo n. 1 e artt. 10 e 11 della Convenzione), sulle quali la Corte viene a sostenere che tra di questi vi sia un nesso, ovvero «*the need to guarantee respect for pluralism of opinion in a democratic society through the exercise of civic and political freedoms*» (§ 122)<sup>79</sup>, e che quindi il giudizio debba soffermarsi sulla presunta violazione del diritto di partecipazione politica ex art. 3 del Protocollo n. 1 della Convenzione. Così, affinché possa intervenire in una questione di diritto interno, l’interpretazione del Giudice deve esser stata «*arbitrary or manifestly unreasonable*» (§ 124) e, considerando che nel caso di specie non si possa applicare il criterio delle restrizioni dovute a «*pressing social need*» – richiesto per i profili degli artt. 8 a 11 della Convenzione – potrebbe intervenire solo su due fattori principali: «*arbitrariness or a lack of proportionality, and whether the restriction has interfered with the free expression of the opinion of the people*» (§ 125). Entrando dunque nella “liceità dell’azione” (i) del Giudice delle leggi, la Corte ritiene che l’ordinamento spagnolo costituisca una «*valid legal basis*» (§ 127) per le risoluzioni del giudice costituzionale impugnate<sup>80</sup> (compreso l’avvio di un

---

<sup>78</sup> Per una lettura riassuntiva proposta dalle istituzioni spagnole, può essere utile la lettura in SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y DERECHOS HUMANOS, *Resumen. Decisión de inadmisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (11/02/2025). Demanda n.º 27876/22, Josep Costa i Rosselló y otras tres c. España*, in *Boletín Del Ministerio De La Presidencia, Justicia Y Relaciones Con Las Cortes*, 2025, si veda [revistas.mjusticia.gob.es/index.php/BMJ/article/view/10812](https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/BMJ/article/view/10812), ultimo accesso il 7 luglio 2025.

<sup>79</sup> Qui effettua un rinvio alla propria giurisprudenza in Corte eur. dir. uomo, [GC], sent. 16 marzo 2006, *Ždanoka v. Latvia*, ricorso n. 58278/00, § 115.

<sup>80</sup> Facendo leva particolarmente sull’applicazione dell’art. 92, LOTC.

procedimento penale), poiché esse miravano a garantire l'effettiva applicazione delle precedenti SSTC n. 259/2015 e n. 98/2019. Sul profilo della “finalità legittima e della necessità in una società democratica” (ii.), questa viene rintracciata nell'intenzione della «*protection of the constitutional order and the procedures for revising the Constitution, and the protection of the rights of others*» (§ 133), aggiungendo che il fatto che il rispetto delle procedure di revisione e riforma costituzionale previste dalla Costituzione spagnola sia obbligatorio e che il Tribunal Constitucional abbia cercato di porre fine alle discussioni volte ad aggirare, eludere o semplicemente rinunciare ad esse, in circostanze in cui esistevano vie legali per tali discussioni, non potrebbe essere considerato come una soppressione della possibilità stessa di esprimere liberamente le opinioni dei ricorrenti o come sproporzionato rispetto agli obiettivi legittimi perseguiti. La Corte ci tiene comunque a precisare che l'art. 10.2 della Convenzione offre un margine molto esiguo alle restrizioni sul dibattito politico<sup>81</sup> o su questioni di pubblico interesse<sup>82</sup>, dato che incluso «*political ideas which challenge the existing order and whose realisation is advocated by peaceful means must be afforded a proper opportunity of expression*» (§ 134), anche quando il dibattito «*call into question the way a State is currently organised, provided that they do not harm democracy itself*» (§ 135). Nonostante ciò, rileva la non avvenuta negazione del dibattito ma, piuttosto, questo sarebbe stato “reindirizzato” alla sua sede naturale, ovvero al luogo in cui la sovranità della Nazione si manifesta come elemento vincolato all'indissolubile unità della stessa (art. 2 Cost.), vale a dire le Cortes Generales (§ 138). In definitiva, «*acknowledging that the impugned Constitutional Court decisions had the effect of interfering with the applicants' wish to hold repeated debates on issues that had been the subject matter of previous parliamentary resolutions that had been declared unconstitutional*» (§ 149), la limitazione della libertà di riunione e di espressione dei ricorrenti nelle loro funzioni parlamentari «può considerarsi ragionevole»<sup>83</sup>, come anche l'avvio del conseguente procedimento penale.

Sicché, un primo profilo interessante è relativo al “reindirizzo” del dibattito parlamentare ad altra sede, non tanto per l'oggetto del dibattito in questione<sup>84</sup>, bensì per la lettura che ne realizza la Corte. Essa, rinviando alla propria giurisprudenza<sup>85</sup>, assurge alla possibilità di perimetrare il dibattito pubblico attraverso una serie di “limiti impliciti”, ai sensi dell'art. 3 Protocollo n. 1, i quali però non sarebbero vincolati ad un elenco predeterminato di “obiettivi legittimi”. Pertanto, come anticipato, per comprendere l'eventuale violazione del diritto a libere elezioni, la Corte valuta la presenza di due fattori: da un lato, l'arbitrarietà o la mancanza di proporzionalità delle decisioni, e, dall'altro, se le restrizioni abbiano interferito con la libera espressione delle opinioni del popolo. Orbene, se la non concorrenza del primo elemento sembra

---

<sup>81</sup> Si rinvia a Corte eur. dir. uomo, [GC], sent. 11 aprile 2006, *Brasilier c. Francia*, ricorso n. 71343/01, § 41, e sent. 15 maggio 2023, [GC], *Sanchez c. Francia*, n. 45581/15, § 146.

<sup>82</sup> In questo caso fa riferimento a Corte eur. dir. uomo, sent. 8 luglio 1999, [GC], *Sürek c. Turchia (n. 1)*, n. 26682/95, § 61, e sent. 22 ottobre 2007, [GC], *Lindon, Otchakovsky-Laurens e July c. Francia*, nn. 21279/02 e 36448/02, § 46.

<sup>83</sup> In questi termini si esprime nel suo commento alla decisione, Y. FERNÁNDEZ RIVAS, *La obligación de ejecutar sentencias del Tribunal Constitucional no socava las funciones de la Mesa, la autonomía parlamentaria ni los derechos de los parlamentarios: a propósito de la declaración de inadmisibilidad del TEDH Costa i Rossello y otros contra España, de 27 de febrero de 2025*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2025, 393.

<sup>84</sup> Si tratta dell'autodeterminazione della Catalogna, la contrarietà alla forma monarchica dello Stato e la critica al re come simbolo della nazione spagnola.

<sup>85</sup> Questi elementi risultano già chiari in Corte eur. dir. uomo, [GC], sent. 16 marzo 2006, *Ždanoka v. Latvia*, ricorso n. 58278/00.

pacifica, alcuni dubbi sorgono sulla garanzia del secondo. La liceità delle azioni del giudice delle leggi si baserebbe sulla presenza di un quadro giuridico nel quale egli si è mosso<sup>86</sup>, mentre la finalità legittima sarebbe garantita dalla volontà di tutela dell'ordine costituzionale, delle procedure di revisione e dei diritti altrui<sup>87</sup>, poiché le «risoluzioni parlamentari annullate [...] escludevano consapevolmente il ricorso ai canali costituzionali per la revisione della Costituzione nel tentativo di trasformare l'attuale Comunità autonoma della Catalogna in uno “Stato indipendente”» (§ 137), e pertanto, sebbene venga riconosciuta l'avvenuta limitazione dei dibattiti nel seno del Parlamento catalano, questa si sarebbe verificata solo dopo la celebrazione di altri sul medesimo argomento, che occasionalmente hanno dato luce a risoluzioni parlamentari (poi censurate) (§ 140). Di lì, alcune notazioni.

Sul metodo, il riconoscimento dell'accessorietà della pretesa del ricorrente ai sensi degli artt. 10 e 11 della Convenzione rispetto a quella che sarebbe la pretesa principale, ovvero la violazione dell'art. 3, Protocollo n. 1, sembra consegnare il giudizio sui fatti a parametri generici, con la conseguenza di limitarne la possibilità di intervento della Corte. Se si spostasse invece l'attenzione sull'art. 10.2 della Convenzione, la Corte ha già riconosciuto come «in una società democratica è fondamentale difendere il libero svolgimento del dibattito politico [attribuendo] la massima importanza alla libertà di espressione e [ritenendo] che il discorso politico non possa essere limitato senza motivi imperativi»<sup>88</sup>. In materia di libertà di espressione, d'altro canto, si è espressa assicurando che «quando un'affermazione equivale a un giudizio di valore, la proporzionalità di un'ingerenza può dipendere dall'esistenza di una base fattuale sufficiente a sostegno dell'affermazione contestata, poiché anche un giudizio di valore privo di qualsiasi base fattuale a sostegno può essere eccessivo»<sup>89</sup>, sebbene la veridicità della base fattuale spesso non sia suscettibile di prova, e sarebbero comunque «necessarie ragioni molto valide per giustificare restrizioni alla libertà di espressione politica»<sup>90</sup>. Rimarrebbe poi sempre in mano alla Corte il compito di «pronunciarsi in via definitiva sulla compatibilità di tali misure con la libertà di espressione sancita dall'articolo 10»<sup>91</sup> della Convenzione. Nel caso di specie, però, i “motivi imperativi” sarebbero dettati, non, da un giudizio di valore, bensì, dall'assenza di “lealtà costituzionale”<sup>92</sup> da parte degli organi istituzionali autonomici catalani. Questi, infatti, avrebbero perseguito «la dichiarazione unilaterale di indipendenza della Catalogna» (STC n. 143/2024, FJ 3 b), la cui «procedura e approvazione avrebbero dovuto canalizzarsi attraverso il procedimento di modifica della Costituzione previsto nel suo art. 168 Cost.»<sup>93</sup>. Non appare peregrina l'ipotesi che, però, queste giustificazioni non fossero sufficienti a motivare l'ordine di “reindirizzare” – e quindi escludere – il dibattito dei suddetti argomenti dall'organo assembleare autonomico (a

---

<sup>86</sup> Corte eur. dir. uomo, dec. 11 febbraio 2025, *Costa i Rossello e altri c. Spagna*, cit., § 127 e ss.

<sup>87</sup> Corte eur. dir. uomo, dec. 11 febbraio 2025, *Costa i Rossello e altri c. Spagna*, cit., § 133.

<sup>88</sup> Corte eur. dir. uomo, [GC], sent. 11 aprile 2006, *Brasilier c. Francia*, cit., § 42.

<sup>89</sup> Tra le altre, Corte eur. dir. uomo, [GC], sent. 12 luglio 2001, *Case of Feldek v. Slovakia*, ricorso n. 29032/95, § 76 e sent. 24 febbraio 1997, *De Haes e Gijssels contro Belgio*, ricorso n. 19983/92.

<sup>90</sup> Corte eur. dir. uomo, [GC], sent. 12 luglio 2001, *Case of Feldek v. Slovakia*, cit., § 85.

<sup>91</sup> Corte eur. dir. uomo, [GC], sent. 15 maggio 2023, [GC], *Sanchez c. Francia*, cit., § 148.

<sup>92</sup> In Spagna si costruisce il concetto attraverso le SSTC 12 dicembre 2007, n. 247, FJ 23, e, anteriormente, le SSTC 4 maggio 1982, n. 18, FJ 14, 20 luglio 1988, n. 152, FJ 6 e 4 novembre 2004, n. 194, FJ 9, sebbene con ogni probabilità il riferimento della Corte eur. dir. uomo è alla STC 28 ottobre 2021, n. 184, FJ 11.5.3, lett. a. Più recentemente, STC 12 febbraio 2025, n. 43, FJ 3 D.

<sup>93</sup> La citazione è di nuovo relativa alla STC n. 143/2024, FJ 3 b. Questa linea in giurisprudenza trovava una delle sue prime espressioni nel *Voto particular* formulato dall'ormai ex Presidente del Tribunal Constitucional M. JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA nell'ATC n. 135/2004.

sua volta riconosciuto come un Parlamento) e a predeterminare il luogo del dibattito nel seno delle Cortes Generales. E questo perché, fintanto che lo strumento giuridico dichiarato incostituzionale sia un documento parlamentare od una risoluzione con ad oggetto intenzioni politiche, non sembrerebbe soddisfatto il requisito vincolante dei “motivi imperativi” che giustificerebbero un’ingerenza del giudice delle leggi. Riflettere in questi termini avrebbe potuto portare la Corte ad assumere una posizione distinta da quella manifestata nella decisione.

Un secondo profilo, affrontato solo parzialmente dalla Corte, è relativo alla possibilità che lo svolgimento delle funzioni della Mesa, con particolare attenzione a quelle trattate in questo elaborato, sia coperto o meno da immunità parlamentare. Nella fattispecie, rinviando a quanto avrebbe affermato il Tribunal Constitucional prima, ed il Tribunal Superior de Justicia catalano<sup>94</sup> poi, la Corte Europea evidenzia come «*the role of the Bureau to admit or reject a motion for a resolution was administrative rather than representative in nature, and unrelated to the fundamental right of expression, which was an individual right. When the Bureau exercised its power to admit or reject parliamentary initiatives, it was not exercising a fundamental right. Moreover, the prerogative of parliamentary immunity could not be used as a pretext for a parliament to violate the constitutional order*» (§ 76). Questa affermazione, però, appare fuorviata dalla lettura che il TSJ catalano ha realizzato della giurisprudenza costituzionale. Da parte sua, difatti, il giudice delle leggi precisava che ove l’esame della Mesa esprimesse parere favorevole alla calendarizzazione di progetti contrari alla giurisprudenza del Tribunal, la decisione inficerebbe direttamente sullo *ius in officium* degli altri parlamentari, contraddicendo dunque l’art. 23.2, Cost.<sup>95</sup>, in quanto «la partecipazione a tali procedimenti, anche se solo per votare contro, significherebbe conferire all’azione della Camera un’apparenza di legittimità democratica che non le può essere attribuita senza pregiudicare la sua stessa funzione costituzionale» (STC n. 184/2021, FJ 11.5.3, lett. b). Tale decisione, come argomenta nel FJ 11.5.6 della stessa sentenza, coinvolgerebbe quindi anche il profilo dell’“insindacabilità” parlamentare – e non dell’immunità – poiché, nel caso di specie, l’ex Presidente del Parlamento catalano avrebbe deciso di rinunciare «apertamente all’esercizio delle sue funzioni costituzionali e statutarie, privandosi, in definitiva, del suo fondamento costituzionale e statutario»<sup>96</sup>, e quindi «allontanandosi manifestamente dalla finalità istituzionale di tale prerogativa». E poiché «il nesso tra la prerogativa e l’esercizio delle funzioni parlamentari è condizione *sine qua non* affinché operi la protezione che essa conferisce ai membri della Camera», tale protezione «decade quando la Camera non agisce giuridicamente nell’esercizio delle sue funzioni». Il Tribunal è quindi ben lungi dall’ammettere che la suddetta funzione svolta dalla Mesa fosse di natura

---

<sup>94</sup> Si veda, la STSJ CAT n. 9225/2022, FD I, attualmente ancora pubblicata solo nella versione in catalano: «El Tribunal Constitucional i la jurisprudència del Tribunal Suprem venen a entendre, a més, que la funció de la Mesa de qualificar i admetre o inadmetre una proposició de resolució, és de caràcter administratiu, i no representatiu, sense que estigui afectat el dret fonamental d’expressió, que és un dret individual, i quan la mesa exerceix la competència que ostenta de qualificar i admetre o no admetre iniciatives parlamentàries, no exercita un dret fonamental. I també ve a dir la nova doctrina que la prerogativa de la inviolabilitat parlamentària no és pot fer servir de pretext per a que una cambra es consideri legitimada per atribuir-se la potestat de vulnerar l’ordre constitucional, ni utilitzar-la com a excusa per incomplir allò resolt pel TC (STC 259/2015, FJ 7, i AATC170/2016, FJ 4; 24/2017, FJ 8, etc.), que és el màxim intèrpret de la Constitució, que té una supremacia normativa».

<sup>95</sup> Rinvia anche alle SSTC n. 46/2018, FJ 5, n. 47/2018, FJ 6, e 11 novembre 2019, n. 128, FJ 2 c, e all’ATC n. 11/2020, FJ 3 b.

<sup>96</sup> In questo caso menziona le SSTC n. 259/2015, FJ 7, n. 114/2017, FJ 5 d, n. 124/2017, FJ 5, n. 46/2018, FJ 8, e n. 89/2019, FJ 12.

amministrativa e non rappresentativa. La volontà dei parlamentari che soggiaceva alla formulazione dei Regolamenti era proprio quella di garantire quanto più possibile l'imparzialità nell'interpretazione degli stessi<sup>97</sup>, come proiezione dell'autonomia dell'organo stabilita dalla Costituzione, e la cui legittimazione e il tipo di funzione svolta attribuiscono loro la natura di organi istituzionali<sup>98</sup>. Leggere le funzioni della Mesa da un prisma esclusivamente amministrativo, però, coinvolgerebbe di certo l'autonomia normativa sancita a livello costituzionale non solo nella capacità delle Camere di dotarsi di proprie regole di funzionamento e organizzazione (art. 72.1, Cost), ma, più in generale, la stessa inviolabilità delle Camere prescritta dall'art. 66.3, Cost. e, di riflesso, il nucleo dell'esercizio della funzione rappresentativa connessa all'art. 23, Cost.

In sostanza, è lo stesso Tribunal Constitucional che lo riconosce, pronunciandosi a favore del fatto che «le opinioni e i voti espressi [...] nell'esercizio delle sue funzioni di presidente del Parlamento della Catalogna di convocare e dirigere la Mesa della Camera, partecipare, in qualità di membro dello stesso, alle decisioni di classificazione, decisione sull'ammissibilità e trattamento delle iniziative parlamentari sono, in linea di principio, protette dalla prerogativa dell'inviolabilità parlamentare»<sup>99</sup>. Si lascia per le considerazioni finali una lettura sistematica del quadro analizzato.

## 5. ULTERIORI CONSIDERAZIONI

Norberto Bobbio<sup>100</sup>, in un discorso pronunciato al Congreso de los Diputados spagnolo nel 1983, distingueva in due categorie le cause interne della corruzione della democrazia, ovvero quelle vincolate a «promesse non mantenute» e quelle relative a «gli ostacoli non previsti». Nel novero delle «più visibili» promesse non mantenute di una democrazia menzionava proprio «le modalità e l'estensione della distribuzione del potere». È proprio su questo punto che si è interrogato il contributo.

La giurisdizione del Tribunal Constitucional si è – necessariamente – estesa fino ad estremi non facilmente prevedibili, raggiungendo la sua attuale dimensione con la riforma del 2015 della LOTC<sup>101</sup>, che, nelle parole del Tribunal Supremo, obbliga alla «considerazione del Tribunal Constitucional come un vero organo giurisdizionale» (STS 22 marzo 2017, n. 177, FD 3.V<sup>102</sup>) nella misura in cui «esercita la giurisdizione

---

<sup>97</sup> Si veda I. TORRES MURO, *op. cit.*, 3.

<sup>98</sup> Così M.A. GARCÍA MARTÍNEZ, *Órganos de gobierno y parlamento fragmentado*, in *II jornadas parlamentarias: el parlamento fragmentado y la forma de gobierno. Palacio del Congreso de los Diputados, 30 y 31 enero de 2023*, Madrid, 2024, 257-306, spec. 264.

<sup>99</sup> Si tratta, nuovamente, della STC n. 184/2021, FJ 11.5.6. Queste decisioni, appunto, non saranno protette da tale prerogativa solo quando ci si discosti dalla finalità istituzionale della stessa.

<sup>100</sup> Si consiglia al lettore di consultare l'interessante *lectio* tradotta e trascritta in N. BOBBIO, *El futuro de la democracia*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1984, II, spec. 9.

<sup>101</sup> *Ley Orgánica 15/2015, 16 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.*

<sup>102</sup> Continua il Tribunal Supremo, «E tale natura di organo giurisdizionale autentico non è pregiudicata dal suo specifico ambito di competenza (cfr. artt. 161 CE e 2 LO 2/1979), il che spiega perché, come è stato giustamente osservato, spetti a esso giudicare secondo criteri e ragioni giuridiche vere e proprie controverse politiche. In sintesi, il Tribunal Constitucional costituisce l'unico organo di una giurisdizione speciale a cui è stata attribuita la funzione specifica di giudicare la costituzionalità delle disposizioni e degli atti dei vari organi dello Stato. Il potere giurisdizionale è quindi un attributo e una caratteristica essenziale del Tribunal Constitucional, da cui deriva la supremazia come potere decisionale in materia di

costituzionale con esclusività» ed è chiamato «ad assicurare il vincolo effettivo di tutti i poteri pubblici alla Costituzione». Inoltre, il godimento di un meccanismo di protezione della propria giurisdizione e competenza, che in virtù dell'art. 4.1, LOTC attribuisce allo stesso organo la potestà di stabilire la competenza o incompetenza su una determinata materia<sup>103</sup>, riconduce la decisione di dichiarare l'inammissibilità di una questione al campo dell'autolimitazione del potere stesso.

A ciò va aggiunta la volontà del legislatore che ha ampliato la giurisdizione dell'organo di garanzia sul piano subcostituzionale oltre il *telos* costituente. Ne è esempio il riconoscimento, da parte di rilevante dottrina, che la redazione del precetto *ex art.* 161.2, Cost. avrebbe fatto riferimento, nei dibattimenti costituenti, esclusivamente «a disposizioni di carattere amministrativo»<sup>104</sup>. Allo stesso modo, il *recurso de amparo* avrebbe dovuto mantenere uno spiccato carattere di «sussidiarietà», dovendo il Giudice delle leggi saper distinguere tra «le sfere della “costituzionalità e della “legalità”»<sup>105</sup> dato che, intervenendo su ciò che è stato previamente deciso da altri tribunali, doveva mantenere all'orizzonte la consapevolezza che «in materia di garanzia dei diritti fondamentali solo si può agire con il massimo consenso possibile, inteso questo, al di là dell'espressione numerica di alcune votazioni, come il pieno appoggio della comunità politica»<sup>106</sup>. Le frizioni interne a questa comunità politica, però, accentuate dal rapporto tra lo Stato ed alcune Comunità Autonome, hanno spinto il proprio legislatore ad estendere l'ambito del processo costituzionale.

Per la sua legittimazione, è altresì fondamentale che il luogo di decisione assembleare non venga «detronizzato»<sup>107</sup>, relegando quindi l'annullamento delle deliberazioni – qualsiasi sia la forma giuridica che assumano – a «quando risultino pienamente contraddittorie con la norma costituzionale»<sup>108</sup>, e lasciando le altre a disposizione della libertà del legislatore.

In conclusione, il dibattito parlamentare deve rimanere «immune in una società democratica da ogni controllo giurisdizionale, in particolare se il dibattito si svolge in un Parlamento, sede privilegiata del dibattito pubblico» (ATC n. 135/2004, FJ 6). La giurisprudenza costituzionale che tende a limitare le facoltà di classificazione e decisione sull'ammissibilità, creando obblighi dai quali possono derivare responsabilità (anche penali), rischierebbe di originare una «non dovuta ingerenza nella funzione parlamentare e nella libertà di deliberazione delle Assemblee e Parlamenti di difficile compatibilità con il principio democratico»<sup>109</sup>. La visione descritta porterebbe a sostenere che il massimo organo di garanzia dello Stato di diritto spagnolo non dovrebbe essere in grado di reindirizzare il dibattito nella sede parlamentare più conveniente – sempre che di sede parlamentare si tratti – né di interrompere l'*iter* di un documento parlamentare attraverso tecniche che ricordano la coazione all'adempimento. Rivedere gli strumenti dei quali il Tribunal Constitucional si è dotato per la dichiarazione di ammissibilità delle vie procedurali affrontate in

---

garanzie costituzionali (art. 164 CE) e il valore di cosa giudicata delle sue sentenze, che sono definitive e producono effetti nei confronti di tutti (cfr. SSTC 6 luglio 1995, n. 113, e 5 novembre 1985, n. 150)».

<sup>103</sup> Sul punto si veda anche P. PÉREZ TREMP, *op. cit.*, spec. 29.

<sup>104</sup> Si fa riferimento alla perplessità manifestata in E. ÁLVAREZ CONDE, R. TUR AUSINA, *op. cit.*, 867.

<sup>105</sup> P. CRUZ VILLALÓN, *La tarea del Tribunal Constitucional*, in R. MORODO, P. DE VEGA (dirr.), *Estudios de teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, II, Madrid, 2001, 1392.

<sup>106</sup> P. CRUZ VILLALÓN, *op. cit.*, 1394.

<sup>107</sup> Si veda M. ARAGÓN REYES, *Del Tribunal Constitucional. Comentario introductorio al Título IX*, cit., 39.

<sup>108</sup> *Ibidem.*

<sup>109</sup> Questa è la posizione manifestata dal Giudice costituzionale R. SÁEZ VALCARCEL nel *Voto particular*, epigrafe 1.1, allegato alla STC n. 143/2024.

questo elaborato, così come l'applicazione delle misure esecutive, non si tradurrebbe nella garanzia di una cambiale in bianco al legislatore autonomico, ma coadiuverebbe piuttosto, da un lato, ad aumentare la percezione di imparzialità dell'interprete costituzionale riducendo in maniera sensibile l'intasamento della giustizia costituzionale, e, dall'altro, a canalizzare questo tipo di ricorsi verso atti o norme già formalizzate e non con carattere di documenti procedurali, impugnabili comunque attraverso varie modalità in via diretta: il *recurso de amparo* (sempre che vi sia una reale trascendenza costituzionale del fatto), il *conflicto de competencia*, la *impugnación de disposiciones autonómicas* (quando il documento assuma il carattere definitivo e spieghi i suoi effetti *ad extra*) o il *recurso de inconstitucionalidad*.

Nella prospettiva del riequilibrio dei poteri, il giudice costituzionale non risulterebbe così agli occhi della comunità politica legittimante come «un potere supremo o sovrano, ma una istituzione che agisce in posizione paritaria rispetto agli altri organi costituzionali»<sup>110</sup>, posto che sostenere che «il contributo della Corte [o del Tribunal Constitucional] alle ragioni della democrazia si esaurisca nella sua stessa esistenza e libera operatività»<sup>111</sup> finirebbe per invalidare la stessa legittimità dell'organo costituzionale.

#### ABSTRACT

L'elaborato prende spunto dalla dichiarazione di incostituzionalità di una lunga serie di atti interni del Parlamento spagnolo, la cui sindacabilità in sede di giudizio di legittimità costituzionale è stata desunta dal Tribunal Constitucional in ragione degli effetti giuridici "in potenza" che questi spiegherebbero. A ciò si aggiunga l'obbligo gravante sull'Alta Corte di controllare l'effettiva esecutività delle proprie decisioni e di dichiarare, ove le parti di un precedente giudizio lo sollevino, l'incidente di esecuzione. Queste due considerazioni hanno condotto alla sospensione dell'*iter* di varie iniziative delle Camere, in particolare in relazione al Parlamento catalano, con contestuale notifica ai membri dell'organo parlamentare dell'attivazione di una procedura esecutiva nei loro confronti e della trasmissione degli atti al pubblico ministero per l'eventuale esercizio dell'azione penale. Il presente studio si propone, dunque, di analizzare le attuali vie d'accesso al giudizio di legittimità costituzionale su questo tipo di atti parlamentari, e di comprendere, nel prisma dei rapporti tra politica e giustizia costituzionale, se l'effetto di tale sviluppo giurisprudenziale, di concerto con il recente apporto della Corte EDU, sia quello di pregiudicare l'esercizio della funzione "di vaglio" della Mesa della Camera e, più in generale, l'esercizio della funzione parlamentare, o piuttosto quello di definirne il perimetro.

*The paper is inspired by the declaration of unconstitutionality of a long series of internal acts of the Spanish Parliament, whose admissibility for the judgment of constitutional legitimacy was inferred by the Constitutional Court on the grounds that they would explain "potential" legal effects. Add to this the obligation on the High Court to review the effective enforceability of its own decisions and to declare, where the parties to a previous judgment raise the issue, the incident of enforcement. These two considerations led to the suspension of various initiatives of the Chambers, in particular in relation to the Catalan Parliament, with simultaneous notification to the*

---

<sup>110</sup> Si veda C. CARUSO, *Studio sulle funzioni politiche della giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, 16 luglio 2025, 46.

<sup>111</sup> Sul punto l'interessante riflessione in G. D'AMICO, *La Consulta e la giurisdizionalizzazione del dibattito politico-costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, I, 45.

*members of the parliamentary governing body of the initiation of enforcement proceedings against them and the transmission of the documents to the public prosecutor for possible criminal prosecution. The present study therefore aims to analyse the current avenues of access to constitutional review of this type of parliamentary document and to understand, in the context of the relationship between politics and constitutional justice, whether the effect of this jurisprudential development, in conjunction with the recent contribution of the ECtHR, is to prejudice the exercise of the “screening” function of the parliamentary Bureau and, more generally, the exercise of parliamentary functions, or rather to clarify their scope.*