

# DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

## **“IN NOME DEL POPOLO SPAGNOLO”. IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE E LA DICHIARAZIONE DI SOVRANITÀ DEL PARLAMENTO CATALANO**

*Posted on 5 Maggio 2014 by [Renato Ibrido](#)*

Il 25 marzo 2014, il *Tribunal Constitucional*, con voto unanime, ha accolto parzialmente il ricorso del Governo spagnolo contro la “*Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*” adottata dal Parlamento della *Generalitat* con la Risoluzione 5/X del 23 gennaio 2013.

Con questa risoluzione i partiti nazionalisti catalani intendevano avviare, seppure con un atto giuridicamente non vincolante, un processo che doveva condurre, in prospettiva, alla convocazione di un referendum sull’indipendenza.

La sentenza del Tribunale costituzionale si snoda in tre passaggi fondamentali: l’ammissibilità del ricorso alla luce della natura giuridica oppure politica della Risoluzione del Parlamento della *Generalitat*; la compatibilità con la Costituzione del riconoscimento al popolo catalano dello *status* di soggetto sovrano; la costituzionalità del “diritto a decidere” della Catalogna.

Il primo punto nodale chiama in causa una interessante questione di

diritto parlamentare. L'art. 161, c. 2 della Costituzione spagnola (da ora C.E.) attribuisce al Governo il potere di impugnare dinanzi al Tribunale costituzionale le risoluzioni adottate dagli organi delle Comunità autonome. La precedente giurisprudenza costituzionale, nell'interpretare restrittivamente tale disposizione, ha avuto modo di chiarire che non tutte le risoluzioni sono suscettibili di impugnazione, ma solamente quelle che soddisfano due requisiti: il carattere perfetto o definitivo (anziché endo-procedimentale) dell'atto; e l'idoneità della risoluzione stessa a produrre effetti giuridici.

Secondo la linea difensiva sostenuta dal Parlamento catalano, l'impugnazione del Governo doveva essere dichiarata inammissibile, in quanto la risoluzione in questione integrava un atto parlamentare non vincolante, improduttivo di qualsiasi effetto giuridico.

Muovendo invece dalla premessa che la sfera del "giuridico" non si esaurisce in quella del "vincolante", il Tribunale costituzionale ha riconosciuto la piena sindacabilità della Risoluzione. Secondo l'alto tribunale, il principale effetto giuridico della Risoluzione sarebbe quello di abilitare l'Assemblea autonoma ad esercitare, nelle modalità previste dal Regolamento del Parlamento di Catalogna, la funzione di controllo al fine di verificare la coerenza dell'operato del Governo della *Generalitat* con le indicazioni (non vincolanti) contenute nella Risoluzione.

In questo passaggio appare evidente il corto circuito logico nel quale incorre il ragionamento del Tribunale costituzionale. Non entro nel merito della questione relativa alla natura giuridica o politica della funzione di controllo parlamentare, tema ampiamente dibattuto dalla dottrina. Mi limito ad osservare che non si può subordinare l'impugnabilità delle risoluzioni delle Assemblee autonome alla produzione di effetti giuridici e al tempo stesso rintracciare tali effetti in una generica abilitazione all'esercizio della funzione di controllo. Non mi risulta, infatti, che esistano Parlamenti nel mondo dove l'approvazione di una risoluzione precluda l'attivazione della funzione di controllo parlamentare. L'individuazione di una categoria di risoluzioni non impugnabili, distinta rispetto a quella delle risoluzioni sindacabili ai sensi dell'art. 161, c. 2

sembrerebbe dunque avere poco senso sul piano logico.

Vi è da chiedersi se il Tribunale costituzionale, con un *revirement* rispetto alla propria giurisprudenza, non avrebbe potuto giustificare la sindacabilità della Risoluzione sulla base della sua "forma", *rectius*, del suo "nomen", anziché del suo contenuto. E ciò non già per un arido formalismo fine a se stesso, ma per la ragione assai più consistente che la formulazione accolta dall'art. 161, c. 2 ha incluso espressamente fra gli atti impugnabili non solo le «*disposiciones*» – vale a dire le proposizioni normative per eccellenza – ma anche le «*resoluciones*», denominazione che richiama la più intensa politicità dell'atto rispetto alle regole giuridiche in senso stretto. In effetti, come ha evidenziato Tarello, il c.d. "argomento economico" (o canone del "legislatore non ridondante") si fonda sulla presunzione che l'estensore delle regole normative segua criteri di economicità e non sia ripetitivo. Da qui l'esigenza di interpretare l'espressione "risoluzioni" con un significato distinto rispetto a quello attribuito al termine "disposizioni". La comparazione con analoghi sistemi di giustizia costituzionale conferma l'originalità della soluzione accolta dall'art. 161, c. 2, e dunque rafforza l'idea secondo la quale il Costituente si era prefigurato come possibile un ricorso contro atti delle Comunità autonome non strettamente normativi.

Il secondo punto nodale è costituito dalla costituzionalità dell'art. 1 della Dichiarazione, in base alla quale «*El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano*».

Secondo la corte, tale disposizione contrasterebbe in maniera manifesta con gli artt. 1, c. 2 e 2 C.E. L'art. 1, c. 2 C.E. stabilisce che la sovranità nazionale risiede nel popolo spagnolo, dal quale emanano tutti i poteri dello Stato. L'art. 2 afferma invece l'indissolubile unità della Nazione spagnola.

In un primo commento "a caldo" della sentenza, Francesc De Carreras, nell'esprimere piena condivisione della interpretazione accolta dal Tribunale costituzionale, ha sottolineato come si tratti di «*algo tan elemental que nadie con mínimos conocimientos jurídicos puede ponerlo en duda*».

Invero, il dibattito sulla intrinseca storicità dei concetti giuridici dimostra che in realtà che le cose non sono quasi mai come sembrano. Se è parziale e fuorviante la tesi di un declino irreversibile della sovranità è altresì vero che anche questo concetto non appare immutabile, soprattutto quando collocato in un orizzonte storico, quale quello attuale, nell'ambito del quale gli ordinamenti costituzionali tendono a trascendere lo scenario degli Stati come forme tipiche di organizzazione politica .

A ciò occorre aggiungere che il termine "sovranità" aveva assunto una natura polisemantica già ben prima dell'irrompere dei moderni di fenomeni di globalizzazione nella sfera del diritto. La Corte costituzionale italiana, nella nota sent. n. 365 del 2007 sulla "sovranità del popolo sardo", si è limitata ad individuare, a livello esemplificativo, tre significati di questo concetto: la sovranità esterna, vale a dire la sovranità come indipendenza e originarietà dell'ordinamento dello Stato; la sovranità come qualità appartenente ad una entità sub-federale; la sovranità come «posizione di vertice di un organo costituzionale all'interno di un ordinamento statale».

Nella sentenza del Tribunale costituzionale, invece, la sovranità nazionale del popolo spagnolo, più che con un concetto, finisce per identificarsi con un "dogma di fede", una realtà misteriosa, inafferrabile e non soggetta a discussione. I magistrati costituzionali hanno insomma ritenuto superfluo approfondire nella motivazione gli itinerari storici e culturali che hanno segnato la parabola della "sovranità in trasformazione". Per farla breve, il Tribunale costituzionale non ha saputo spiegare – o meglio: non ha voluto spiegare – perché, malgrado il mondo sia così tanto cambiato rispetto al 1978, il significato di sovranità non abbia subito mutamenti altrettanto profondi da ammettere una segmentazione di questo concetto su base territoriale.

Sotto questo profilo, il Tribunale costituzionale, perdendo una opportunità, non ha accettato la scommessa circa la capacità dei processi discorsivi di interpretazione culturale della Costituzione di presidiare spazi indefettibili di unità nazionale in maniera più ampia (e più legittimata) di quanto non avvenga con una apodittica difesa delle ragioni della sovranità spagnola.

L'ultimo punto nodale della sentenza riguarda la costituzionalità della clausola di chiusura della Dichiarazione di sovranità, in base alla quale «*El Parlamento de Cataluña anima a todos los ciudadanos y ciudadanas a ser protagonistas activos en el proceso democrático de ejercicio del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*».

Invocando il generale principio di conservazione della legge, i magistrati costituzionali hanno prospettato una interpretazione sistematica e conforme a Costituzione del «*derecho a decidir*» del popolo catalano, ritenendo che esso non autorizzi la convocazione di un referendum sull'autodeterminazione della Catalogna. Il "diritto a decidere" identificherebbe piuttosto una aspirazione politica da perseguire nei modi e nelle forme previste dalla Costituzione, ed in particolare dal procedimento di revisione costituzionale, come confermerebbe il riferimento della Dichiarazione di sovranità all'esigenza di rispetto dei principi di legittimità democratica, pluralismo e legalità.

Paradossalmente, sarebbe stato molto più facile prospettare una interpretazione conforme della clausola che sancisce la sovranità del popolo catalano piuttosto che non di quella relativa al *derecho a decidir*. Il termine "sovranità", come detto, ha una natura polisemantica. Se si fosse voluto, non sarebbe stato impossibile individuare un significato di «*soberanía del pueblo de Cataluña*» "ammortizzabile" sul terreno del principio di unità nazionale.

Al contrario, ricollegare, per mezzo di una interpretazione conforme, il "*derecho a decidir*" alla possibilità di attivare la procedura di revisione costituzionale significa tramutare un siffatto concetto nel diritto delle istituzioni catalane a non essere prese sul serio.

In primo luogo, il Tribunale costituzionale ha trascurato il fatto che la Risoluzione impugnata riconosce il "*derecho a decidir*" del popolo catalano, e non già del Parlamento della *Generalitat*. Sennonché, come affermato nella S.T.C. 76/1994, il corpo elettorale non può esercitare il diritto di iniziativa legislativa nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale, sicché davvero non si comprende in che modo si sia riusciti a salvare il "diritto a decidere" attraverso l'inconferente riferimento al

potere della Assemblea autonómica di presentare progetti di revisione costituzionale.

In secondo luogo, il *“derecho a decidir”* assume una connotazione radicalmente antagonista rispetto alle forme di decisione procedurale già tipizzate dalla Costituzione, sicché un'interpretazione conforme di questa espressione appare andare incontro ad obiezioni insuperabili.

Siamo, insomma, in piena *“metodologia dei risultati”*, vale a dire una metodologia che, sulla base di una *“politica del diritto”*, seleziona il miglior risultato da raggiungere e poi lo motiva ed argomenta sulla base dei metodi che ad esso conducono. Sennonché, in questo caso, per le ragioni sopra esposte, il metodo impiegato non sembra essere stato all'altezza del risultato.

Ho già avuto modo, in altra sede, di esprimere il mio punto di vista sulle particolari modalità con le quali il Tribunale Costituzionale impiega la tecnica dell'interpretazione conforme. Se è vero che le grandi opzioni di principio contenute nelle Costituzioni rinviano sempre più ad una visione del diritto definita dal modulo dell'adeguatezza/corrispondenza ad un quadro di valori materiali, l'uso responsabile dell'interpretazione conforme, facendo emergere contenuti etico-valutativi ed ideali di giustizia immanenti al testo costituzionale, appare idoneo a rispondere ad una siffatta idea del diritto. L'interpretazione conforme assicura infatti la supremazia della Costituzione, ma non già sul terreno dei criteri formali di gerarchia normativa, bensì sul piano assiologico della conformazione dell'ordinamento ai contenuti di valore della Costituzione. Ciò non deve tuttavia indurre a conclusioni enfatiche. La capacità dell'interpretazione conforme di assicurare la supremazia assiologica della Costituzione è legata a doppio filo alla trasparenza, alla non contraddittorietà ed alla coerenza logica degli itinerari argomentativi seguiti dal giudice costituzionale. Obiettivi, questi ultimi, non pienamente raggiunti nella sentenza sullo Statuto catalano e in quella sulla Dichiarazione di sovranità.

Uno dei punti chiave della decisione può essere rintracciato nel F.J. 3, allorché si afferma che *«una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir*

*sobre su integración en España*». A supporto di questo argomento il Tribunale costituzionale ha invocato il precedente della Corte suprema canadese del 20 agosto 1998, nel quale si rilevò l'incompatibilità con la Costituzione ed il diritto internazionale di un progetto unilaterale di secessione del Québec.

Il termine «*unilateralmente*» è decisivo e consente di apprezzare la distanza fra l'impostazione del *Tribunal Constitucional* e quella accolta dalla già citata sent. n. 365 del 2007 della Corte costituzionale italiana.

L'impianto del ragionamento dell'alto tribunale appare tutto costruito sull'esigenza di riequilibrare la difesa del principio unitario con una procedimentalizzazione dei processi che a tale principio si oppongono. In «*un sistema de democracia "no militante" como el nuestro*» – questa la tesi di fondo del Tribunale costituzionale – nulla osta che la Catalogna eserciti il proprio «*derecho a decidir*», eventualmente separandosi dalla Spagna. Infatti, «*el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos (...) y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución*».

Si tenga conto che in Spagna non esiste un catalogo di limiti – anche impliciti – alla revisione costituzionale. L'idea della "democrazia procedimentale" affonda d'altronde le proprie radici nella stessa genesi del processo di transizione costituzionale, il quale si è potuto realizzare attraverso una interpretazione formalistica, anziché teleologica, delle norme costituzionali dell'anteriore regime franchista.

Da un lato, dunque, le legittime istanze indipendentistiche catalane non possono sottrarsi, secondo il Tribunale costituzionale, al rispetto del procedimento di revisione costituzionale. Dall'altro lato, peraltro, una volta presentata una proposta di modifica della Costituzione da parte del Parlamento della *Generalitat* il dovere di "lealtà costituzionale" comporterebbe l'obbligo delle *Cortes* spagnole di «*entrar a considerarla*».

Si ritorna, dunque, ad un problema di diritto parlamentare. L'istituto della "presa in considerazione" assume, nelle Assemblee parlamentari, un preciso significato tecnico e procedurale. Cosa significa che le *Cortes* devono prendere in considerazione una proposta di modifica della Costituzione finalizzata ad assicurare il "diritto a decidere" della Catalogna? Si intende disegnare un *iter* procedurale diverso e autonomo rispetto a quello previsto per altre proposte di revisione costituzionale?

Il Tribunale costituzionale – purtroppo – non lo dice, ma si percepisce la volontà di aprire spiragli di conciliazione e dialogo attraverso le risorse del procedimento. In un memorabile scritto del secondo dopoguerra, Piero Calamandrei ha avuto modo di sottolineare che «l'eterno concitato dialogo tra autorità e libertà parla anche attraverso le umili formule della procedura». Saranno queste sufficienti per riassorbire, almeno in parte, le tensioni che percorrono lo Stato autonomico spagnolo?