

wvp

ISSN 2239-7345

2014-2/18-ECLI

Istituto Universitario di Studi Europei
Working Papers Series

<http://workingpapers.iuse.it>

ECLI
European and
Comparative Law
Issues

Lucia Maddaleno

La proposta di legge catalana sulla competenza in materia di referendum





Indice generale

1. Introduzione.....	2
2. Il contrasto tra Catalogna e Governo.....	2
3. La riforma dello Statuto di Autonomia e la relativa sentenza del Tribunal Constitucional.....	4
4. La competenza in materia di referendum.....	6
5. Spunti critici sulla proposta di legge e il richiamo al caso del Québec.....	9
6. Conclusioni.....	11
BIBLIOGRAFIA.....	12
Documenti.....	13
Quotidiani.....	13



La proposta di legge catalana sulla competenza in materia di referendum

Lucia Maddaleno

Sommario: 1 - Introduzione. 2 - Il contrasto tra Catalogna e Governo. 3 - La riforma dello Statuto di Autonomia e la relativa sentenza del Tribunal Constitucional. 4 - La competenza in materia di referendum. 5 - Spunti critici sulla proposta di legge e il richiamo al caso del Québec. 6 - Conclusioni.

1. Introduzione

Lo scorso 16 gennaio il Parlamento catalano ha approvato una Risoluzione diretta alle *Cortes Generales* spagnole che ha aggiunto un nuovo, ma precario, mattone alla costruzione indipendentista; costruzione che, negli ultimi anni, è diventata fulcro del progetto politico disegnato dalla maggioranza al Governo in Catalogna.

Oggetto di tale Risoluzione, costituita da un Preambolo e da un articolo unico, è stata una proposta di legge che prevedeva la delega alla *Generalitat* catalana del potere di “*autorizar, convocar y celebrar un referéndum consultivo para que los catalanes se pronuncien sobre el futuro político colectivo de Cataluña*”.¹

Dopo la recente votazione condotta nel *Congreso*, che si è espresso sul documento, è di interesse analizzare il contenuto di quest'ultimo, collocandolo nel più ampio scenario di tensioni tra lo Stato spagnolo e la Comunità Autonoma catalana.

2. Il contrasto tra Catalogna e Governo

Il Preambolo della proposta di legge ripercorre in brevi passaggi le vicende che negli ultimi anni hanno caratterizzato il processo autonomistico catalano, con l'obiettivo di giustificare la forte presa di posizione relativa all'indipendenza e l'approvazione della Risoluzione stessa.

Un primo riferimento allo storico contrasto tra *Generalitat* e Governo centrale appare ove si citano la “*voluntad de autogobernarse*” del popolo catalano e l'obiettivo di “*reforzar la cultura propia y la identidad colectiva*”.²

Si può sottolineare come, in proposito, si sia parlato di una “subcultura dell'opposizione”³, che ha caratterizzato l'andamento dei rapporti tra Catalogna e potere centrale nel corso degli ultimi secoli. È fuor di dubbio, d'altra parte, che lo stato attuale del conflitto sia dato da ragioni ben più specifiche, non riconducibili a una mera volontà di contrasto di un potere “altro”: se, da un lato, si deve registrare il chiaro desiderio di una certa classe politica catalana di affermare (e ri-affermare) il proprio potere attraverso il discorso indipendentista e l'esaltazione del nazionalismo, la presenza di notabili e gravi *deficit* nel sistema spagnolo acuisce le problematiche da sempre esistenti nella gestione di questi diversi centri amministrativi.

Si deve rilevare, in primo luogo, come la Catalogna ospiti al suo interno una popolazione di cultura differenziata, ben consapevole di ciò, e determinata a far valere la

¹Resolución 479/X del Parlamento de Cataluña.

²*Ivi*, Preambolo, p. 1.

³H. Johnston, *Tales of nationalism: Catalonia, 1939 – 1979*, New Brunswick, N. J., Rutgers University, 1991, p. 50 ss.



propria identità di fronte alle altre Comunità Autonome e allo Stato centrale. Una tale domanda di riconoscimento, che è caratteristica generale delle minoranze nazionali⁴, si è, però, dovuta scontrare con il timore dello Stato nei confronti di un potere concorrente⁵; da ciò è risultato un sistema delle Autonomie piuttosto confuso e sbilanciato.

È possibile fare riferimento, al riguardo, al sistema delle competenze di Stato e Comunità Autonome come disegnato dalla Costituzione, che viene affiancato da disposizioni contenute negli stessi Statuti di Autonomia e in leggi statali; sistema che, poi, è ulteriormente complicato da particolari metodi di modifica delle attribuzioni.⁶

Per quanto attiene al modello presente nella Carta costituzionale, esso è definito “a doppia lista” e “a doppia clausola residuale di segno opposto”.⁷ Esistono, infatti, due liste di competenze riservate, rispettivamente, alle Comunità Autonome e allo Stato⁸; la lista di materie riservate alla competenza regionale, però, ha avuto una reale portata applicativa solo per i primi cinque anni dall'entrata in vigore degli Statuti, potendo tutte le Comunità, dopo tale periodo, estendere le proprie competenze alle materie non espressamente attribuite allo Stato.⁹ In ogni caso, le materie non attribuite alle Comunità Autonome rientrano nella competenza statale.

Se, in prima lettura, può apparire che siano le Autonomie stesse a determinare le proprie competenze, nel rispetto delle riserve in favore dello Stato¹⁰, il quadro è complicato dalla possibilità per lo Stato centrale di delegare alle Comunità l'esercizio del potere legislativo relativamente a determinate materie, da esercitarsi in conformità a “norme cornice”; ulteriormente, lo Stato può trasferire interamente alcune delle proprie competenze alle regioni.¹¹

Allo stesso tempo, le *Cortes Generales* possono emanare norme di armonizzazione nell'interesse nazionale¹², anche prevaricando i poteri delle Autonomie; esse, inoltre, possono forzare le Comunità a provvedere in ordine a obblighi stabiliti dalla Costituzione o dalle leggi, e prevale la legge statale in tutte le materie non espressamente riservate alle Autonomie.¹³

⁴F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, p. 155.

⁵Si è sostenuto che “[e]n el fondo este unitarismo concibe la autonomía más como concesión que como derecho, más como generosidad innecesaria que como justicia”. J. Lorès, *Federalismo y unitarismo*, in: L. Armet (et al.), *Federalismo y estado de las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988, p. 107.

⁶E. Fossas, *Il principio unitario come riserva di competenza allo stato centrale secondo la giurisprudenza costituzionale*, in: G. Rolla (ed.), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 136.

⁷E. Sánchez Goyanes, *Constitución española comentada*, Madrid, Paraninfo, 1982, p. 125.

⁸Articoli 148 e 149 della Costituzione spagnola.

⁹E. Fossas, *Il principio unitario come riserva di competenza allo stato centrale secondo la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 136. Si fa riferimento, qui, alle due diverse vie di acquisizione dell'autonomia, cioè quella “rapida” e quella “lenta”. Si veda, tra gli altri, J. Botella, *The spanish “new” regions: territorial and political pluralism*, in: *International political science review* (1989), v. 10, n. 3, p. 264 s.

¹⁰L. Andretto, *La sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sullo statuto di autonomia della Catalogna*, in: *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (2010), n. 00, p. 3.

¹¹“Artículo 150. Coordinación de competencias legislativas. 1. *Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.* 2. *El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por supropia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.* 3. *El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.*

¹²La Costituzione spagnola, all'art. 139 co. 1, stabilisce l'uguaglianza di tutti i cittadini. J. Peman Gavin, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Zaragoza, Prensas Universitarias, Madrid, Civitas, 1992, p. 138 s.

¹³E. Sánchez Goyanes, *Constitución española comentada*, cit., p. 135; E. Fossas, *Il principio unitario come riserva di competenza allo stato centrale secondo la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 137 ss.



Attraverso tali strumenti, si è concretata negli anni una progressiva delimitazione dei poteri delle regioni, in favore dell'accentramento a livello statale. In particolare, è da segnalare l'introduzione, negli anni Ottanta, di principi vincolanti restrittivi per il riparto di competenze, attraverso la *Ley Organica Armonizadora del Proceso Autonómico* (c.d. "LOAPA", dichiarata poi incostituzionale).¹⁴

Si deve rilevare, poi, l'asimmetria tra le attribuzioni dell'amministrazione centrale e di quella periferica, potendo lo Stato rendere inefficaci disposizioni emanate dalle Comunità Autonome, ma non potendo fare lo stesso queste ultime nei confronti delle norme statali.¹⁵

Un altro *deficit* di peso è costituito dal sistema di rappresentanza: al Senato i membri sono perlopiù eletti su base provinciale, non regionale¹⁶, e le Comunità non partecipano alla riforma costituzionale¹⁷; gli Statuti di autonomia vanno, invece, negoziati bilateralmente, così come gli emendamenti a essi.¹⁸

Alla luce di questi elementi, si può ritenere che i problemi rappresentativi e il continuo spostamento dell'asse delle competenze determinino un forte contrasto con il riconoscimento costituzionale dell'autonomia. Quest'ultima, infatti, seppur espressamente enunciata come diritto nell'articolo 2 della Costituzione spagnola¹⁹, non ottiene sufficiente tutela, facendo emergere la necessità di una revisione del sistema per un maggior controllo sul rispetto delle sfere di attribuzione.²⁰

Se gli elementi precedentemente sottolineati riguardano la totalità delle Comunità Autonome, si può ritenere che la Catalogna si distingua per il particolare desiderio di progressivo aumento del livello di autonomia; risulta chiaro, dunque, come tale regione abbia lamentato più di altre gli effetti delle politiche centraliste, per poi utilizzare queste ultime come strumento giustificativo dei propri progetti di indipendenza.

3. La riforma dello Statuto di Autonomia e la relativa sentenza del *Tribunal Constitucional*

Tornando all'analisi del Preambolo alla proposta di legge, si può notare come esso contenga, nelle sue prime righe, un importante riferimento al lento cammino di crescita dell'autonomia che ha impegnato la Catalogna, culminato con la riforma dello Statuto di Autonomia del 2006. Come il documento del Parlamento catalano sottolinea, "(...) *este proceso no tuvo éxito debido a las dificultades puestas desde instituciones estatales y, muy especialmente, debido a la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional (...)*"²¹

¹⁴R. Galán Vioque, *Le pronunce del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla riforma dello Statuto della Catalogna*, in: *Costituzionalismo.it* (2011), n. 2, p. 2 s.

¹⁵E. Fossas, *Il principio unitario come riserva di competenza allo stato centrale secondo la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 144.

¹⁶L. Moreno, C. Colino, *Diversity and unity in federal countries*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2010, p. 301.

¹⁷F. Requejo, *Revealing the dark side of traditional democracies in plurinational societies: the case of Catalonia and the spanish 'Estado de las Autonomías'*, in: *Nations and Nationalism* (2010), v. 16, n. 1, p. 164. Più precisamente, le Comunità Autonome figurano tra i soggetti cui è attribuito il diritto alla proposta di riforma, insieme al Governo e alle *Cortes Generales*, ma l'approvazione è decisa dalle *Cortes* e, successivamente, nel caso si adotti il metodo di riforma aggravato, dal corpo elettorale attraverso il referendum.

¹⁸S. Tierney, *Constitutional law and national pluralism*, Oxford University Press, 2004, p. 165.

¹⁹"Unidad de la Nación y derecho a la autonomía. *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*".

²⁰In proposito, vi è chi ha ritenuto che "[e]n el fondo este unitarismo concibe la autonomía más como concesión que como derecho, más como generosidad innecesaria que como justicia". J. Lorés, *Federalismo y unitarismo*, in: L. Armet et al., *Federalismo y estado de las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988, p. 107.

²¹Resolución 479/X del Parlamento de Cataluña, Preámbulo, p. 1.



Si è già ricordato come negli anni precedenti alla sentenza 31/2010 si siano registrati continui tentativi da parte dello Stato centrale di ostacolare il processo di autonomizzazione²². Più volte sono stati ridotti gli spazi delle attribuzioni delle Comunità Autonome, con interventi nell'ambito di materie a esse riservate²³; le competenze delle autonomie sono state “erose”, attraverso un'interpretazione estensiva del potere di normazione “di cornice” e delle competenze esclusive statali.²⁴ Lo Stato, inoltre, ha fatto uso di potestà regolamentari anche laddove avrebbe dovuto utilizzare lo strumento legislativo, ma un intervento del *Tribunal Constitucional* ha stabilito, in materia, che anche un regolamento potesse possedere una funzione armonizzante.²⁵ Si è già citata, poi, la LOAPA, che mirava a ridurre gli spazi di autonomia delle Comunità attraverso l'applicazione di criteri restrittivi.

Un passo importante nel tentativo di aumentare il livello di autonomia della regione catalana si è avuto con l'emanazione del nuovo Statuto del 2006²⁶, il quale, però, ha subito un forte contraccolpo derivante dalla pronuncia 31/2010 della Corte Costituzionale spagnola, che lo ha sostanzialmente privato degli effetti rinnovatori.

La legge organica n. 6 del 19 luglio 2006 ha trascinato con sé fitte polemiche fin dal momento dell'approvazione. In sede di esame da parte dalle *Cortes Generales*, il testo fu sottoposto a profonde modifiche e fu approvato con uno scarto di soli tre voti al Senato, con un'astensione in sede referendaria di più del 50 per cento degli elettori.²⁷

I tre principali obiettivi del testo approvato in Catalogna, nonostante le modifiche intervenute, erano costituiti dal riconoscimento della regione come nazione, dall'aumento dell'autonomia e dalla modifica del sistema di finanziamento.²⁸

Di fronte a questo chiaro intervento per alterare la linea direttrice dello sviluppo dell'autonomia, il *Partido Popular*, fortemente centralista, presentò la propria opposizione ricorrendo al *Tribunal Constitucional*. Tale schieramento aveva già, in precedenza, contestato il provvedimento con il quale si era ammesso il voto sul nuovo Statuto, sostenendo che quest'ultimo concretasse un tentativo nascosto di riforma costituzionale. Tale ricorso fu rigettato e il PP, pur avendo già votato favorevolmente per lo Statuto dell'Andalusia, che conteneva disposizioni sostanzialmente assimilabili a quelle catalane, decise di ricorrere contro la legge organica 6/2006. A tale ricorso ne seguirono altri, diretti contro lo stesso Statuto.²⁹

Tra i principali interventi della STC 31/2010, si deve ricordare quello relativo alla aperta dichiarazione statutaria della Catalogna come una “nazione”, ritenuta invalida e interpretabile correttamente solo nell'ambito della nazione spagnola indivisibile, avente valore unicamente culturale. L'autonomia catalana, infatti, non deriverebbe dalla propria peculiarità, dai “fatti differenziali”, ma solamente dall'ordinamento statale e dalla

²²J. Solé Tura, *Una lectura autonomista y federal del modelo de estado constitucional*, in: L. Armet et al., *Federalismo y estado de las autonomías*, cit., p. 131.

²³J. M. Castellá Andreu, *Lo Statuto di Autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della Catalogna*, in: *Federalismi.it* (2008), n. 17, p. 5; E. Fossas, *Il principio unitario come riserva di competenza allo stato centrale secondo la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 143 s.

²⁴M. Carrillo, *La sentencia del Tribunal Constitucional español sobre el Estatuto de Autonomia de Cataluña*, in: *Estudios Constitucionales* (2011), n. 1, p. 369, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca.

²⁵*Ivi.*, p. 372 s.

²⁶Con legge organica n. 6 del 19 luglio 2006.

²⁷L. Andretto, *La sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, in: *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, cit., p. 1.

²⁸F. Requejo, *Revealing the dark side of traditional democracies in plurinational societies: the case of Catalonia and the spanish 'Estado de las Autonomías'*, cit., p. 162.

²⁹R. Galán Vioque, *Le pronunce del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla riforma dello Statuto della Catalogna*, cit., p. 3 ss.



Costituzione. Allo stesso modo, il riconoscimento di una nazionalità catalana può essere operato solamente in quanto specificazione della cittadinanza spagnola.³⁰

A essere modificate sono state anche le disposizioni in ordine all'uso della lingua. Infatti, se lo Statuto dichiarava preferenziale l'uso del catalano, la Corte ha stabilito la possibilità di riconoscere solo un uso "normale" di tale lingua, che in ogni caso non può ostacolare il diritto costituzionale all'uso del castigliano, né il diritto ad apprendere a scuola. Nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, deve essere mantenuta la possibilità di esprimersi in spagnolo e nessun obbligo di conoscenza del catalano può essere imposto a carico di imprese private.³¹

Il *Tribunal Constitucional* ha, poi, chiarito che lo Statuto non può introdurre nuovi diritti fondamentali, la cui specificazione spetta, al massimo, al legislatore ordinario della Comunità Autonoma, né il rispetto di tali diritti può essere vagliato dal Consiglio delle Garanzie Statutarie, che si porrebbe in contrasto con il potere legislativo o con la giurisdizione della Corte Costituzionale.³²

L'affermazione dell'unicità del potere giudiziario torna anche nella negazione della validità dell'operato di un *Consejo de Justicia de Cataluña*, che secondo lo Statuto avrebbe dovuto essere l'organo di controllo della Magistratura in territorio catalano. Infatti, tali funzioni devono essere svolte dal *Consejo General del Poder Judicial*, simile al Consiglio Superiore della Magistratura.³³ Allo stesso modo, è stato escluso l'operato del *Defensor del Pueblo Catalano*, che non può intervenire nel controllo della Pubblica Amministrazione adombrando il *Defensor del Pueblo del Estado*.³⁴

Nell'ambito dell'analisi della proposta di legge catalana, tuttavia, è di particolare rilievo il tema dell'intervento del *Tribunal* relativo alle competenze e, in particolare, alla competenza in materia referendaria.

È da sottolineare come la Catalogna, per contrastare le continue compressioni della propria sfera di attribuzioni, avesse inserito nello Statuto una dettagliata lista di competenze a essa spettanti (si parla di "*blindaje de competencias*").³⁵ Il *Tribunal*, però, nella sentenza 31/2010 ha chiarito la persistenza della competenza statale anche nelle materie riservate alla Comunità Autonoma, ogni qual volta la Costituzione consenta di esercitarla, nonché la riserva statale in materia di convocazione di consultazioni referendarie³⁶. Di quest'ultima si tratterà nel prosieguo.

4. La competenza in materia di referendum

La centralità del tema relativo alla competenza in materia di referendum è data dall'attuale progetto di convocazione di una consultazione popolare relativa al futuro della

³⁰L. Andretto, *La sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, cit., p. 3 s; R. Galán Vioque, *Le pronunce del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla riforma dello Statuto della Catalogna*, cit., p. 10.

³¹M. Carrillo, *La sentencia del Tribunal Constitucional español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, cit., p. 377 ss.

³²L. Andretto, *La sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, cit., p. 5 ss. In dottrina si è fatto, però, notare che il controllo introdotto dallo Statuto avrebbe interessato dei progetti di legge, dunque senza contrasto con l'attività del *Tribunal Constitucional*; inoltre, qualora fosse stato lo stesso Parlamento catalano a sottoporre le leggi a verifica, non si sarebbe registrata alcuna limitazione del suo potere. M. Carrillo, *La sentencia del Tribunal Constitucional español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, cit., p. 384.

³³R. Galán Vioque, *Le pronunce del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla riforma dello Statuto della Catalogna*, cit., p. 16 s.

³⁴*Ivi.*, p. 14.

³⁵*Ivi.*, p. 17 s.

³⁶L. Andretto, *La sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, cit., p. 9. Secondo una possibile interpretazione, infatti, lo Statuto avrebbe inteso riservare alla Comunità Autonoma catalana la competenza nella convocazione di consultazioni referendarie.



Catalogna, da concretarsi nel corso dell'anno 2014 e fulcro del programma politico dei partiti attualmente coinvolti nella maggioranza parlamentare catalana. È proprio allo scopo di poter realizzare tale progetto, d'altra parte, che si sono tenute delle elezioni anticipate alla fine del 2012, il cui obiettivo era quello di ottenere una “maggioranza straordinaria” in Parlamento che sostenesse l'indipendentismo. Nonostante il risultato non sia stato quello sperato e a *Convergència i Unió*, partito del Presidente catalano Artur Mas, sia occorsa un'alleanza con il partito *Esquerra Republicana*, grazie a tale accordo è stato possibile per il nuovo Governo concentrare il proprio programma intorno a una politica nazionalista.

È da rilevare come durante il 2009 si sia già registrato lo svolgimento di una catena di consultazioni referendarie officiose tenute in molti comuni catalani, nell'ambito della quale la popolazione si è espressa in ordine al proprio consenso all'indipendenza.

Un interessante studio³⁷ ha analizzato le modalità con cui tali votazioni si sono tenute e i fattori che ne hanno influenzato lo svolgimento, rivelando come le consultazioni non si siano svolte in tutti i comuni, abbiano votato prevalentemente soggetti con preferenze secessioniste e la partecipazione sia stata piuttosto bassa, rendendo poco rappresentativo il risultato. Nonostante ciò, si può ritenere che tale mobilitazione abbia portato maggior visibilità e consistenza ai progetti di indipendenza della Catalogna.

Dopo la formazione del nuovo Governo catalano, il 23 gennaio 2013 è intervenuta una dichiarazione del *Parlament* sul c.d. *derecho a decidir*, che si concreterebbe nella possibilità per la regione di decidere in ordine al proprio futuro. In tale ambito, la Comunità Autonoma si è dichiarata sovrana, ma il 7 maggio 2013 il *Tribunal Constitucional* è intervenuto sospendendo tale dichiarazione sulla base di un ricorso presentato dal Governo spagnolo. Con una successiva pronuncia, nel luglio dello stesso anno, la Corte ha riconfermato la sospensione.

Il progetto di convocazione di un referendum sul futuro della Catalogna ha poi, senza dubbio, dovuto confrontarsi con il ricordato intervento del *Tribunal Constitucional* riguardante la modifica dello Statuto.

In materia, la Corte ha sostenuto che l'articolo 122 dello Statuto catalano³⁸, in forza del rinvio all'articolo 149.1.32 della Costituzione spagnola³⁹, non attribuirebbe alla Comunità Autonoma il potere di autorizzare un referendum. Infatti, tale attribuzione sussisterebbe solo per “altri strumenti di consultazione popolare”, escluso il referendum stesso, al quale l'art. 149.1.32 fa esplicito riferimento. Secondo la sentenza, l'unica norma da seguire per determinare a quale organo spetti la possibilità di convocare un referendum è la legge organica 2/1980, la quale dovrebbe essere modificata per consentire alla Catalogna di indire tale tipo di consultazione.⁴⁰

³⁷J. Muñoz, M. Guinjoan, *Accounting for internal variation in nationalist mobilization: unofficial referendums for independence in Catalonia (2009–11)*, in: *Nations and Nationalism* (2013), v. 19, n. 1, p. 48.

³⁸“Consultas populares. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”.

³⁹“Competencias exclusivas del Estado. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”.

⁴⁰Sentenza del *Tribunal Constitucional* 31/2010, “II, Fundamentos jurídicos”, 69; J. M. Castellá Andreu, *La competencia en materia de consultas populares por la vía del referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, in: *Revista catalana de Dret Públic* (2010), Especial sentencia sobre el Estatuto, p. 310; E. Martín Nuñez, *Comentario a la sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)*, in: *Revista catalana de Dret Públic*, cit., p. 316 ss. In dottrina, mentre alcuni hanno sostenuto la posizione della Corte (tra cui Rubio Llorente, che ha ritenuto che per la validità di un referendum convocato in Catalogna occorrerebbe l'approvazione di una legge organica. Si veda l'articolo *Un referéndum para Cataluña*, di Francisco Rubio Llorente, quotidiano *El País* online, 8/10/2012), vi è chi, al contrario, l'ha criticata. Infatti, si è osservato che la Costituzione, nel riservare la materia referendaria alla legge statale, non cita espressamente le consultazioni referendarie delle Autonomie; a ciò, si aggiunge che la stessa sentenza 31/2010 ha giudicato sussistente la competenza delle Autonomie in materia di consultazioni sulla



Di fronte alle affermazioni del *Tribunal Constitucional* e al continuo diniego da parte delle autorità centrali della possibilità di celebrare il referendum sull'indipendenza, il *Consell Assessor per a la Transició Nacional* si è incaricato di redigere un rapporto nell'ambito del quale ha individuato le possibili vie legali mediante le quali ottenere l'autorizzazione di un referendum. Come afferma Francesc de Carreras nella sua opinione pubblicata sul quotidiano nazionale *El País*⁴¹, tra le soluzioni presentate vi sono la riforma della Costituzione e il trasferimento o la delega alla Comunità Autonoma della competenza in materia di autorizzazione di un referendum, secondo quanto dispone l'articolo 150.2 della Costituzione spagnola.

Si è già ricordato, infatti, che nell'ambito del sistema di competenze spagnolo lo Stato può delegare alcune delle proprie attribuzioni alle Comunità Autonome⁴², alterando così la distribuzione ordinaria delle materie. Proprio in virtù di tale possibilità, e sulla base dei suggerimenti dati dal *Consell Assessor per a la Transició Nacional*, il Parlamento catalano ha approvato la proposta di legge in discorso, che nel Preambolo esplicita il procedimento logico seguito per confezionare la norma:

“El artículo 149.1.32 de la Constitución reserva al Estado la autorización de la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Así lo establece también la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, que desarrolla dicho artículo. Sin embargo, el artículo 150.2 de la Constitución permite al Estado transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a una materia de titularidad estatal que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La autorización de la convocatoria de referéndums se configura técnicamente como una competencia estatal, de acuerdo con el artículo 149.1.32 de la Constitución, y, por lo tanto, como una facultad transferible o delegable en base al artículo 150.2 de la Constitución (...)”

Insomma, chiarito da parte del *Tribunal Constitucional* che le Comunità Autonome non possono, mediante previsioni statutarie, attribuirsi il potere di autorizzare consultazioni referendarie, e chiarito altresì che il Governo centrale non sembra disposto ad autorizzare un referendum sul futuro della Catalogna, l'unica via legale e sicura per realizzare il progetto politico della maggioranza è apparsa quella di chiedere allo Stato una delega della competenza stessa: in caso di approvazione della proposta di legge, alla Catalogna sarebbe stato sufficiente esercitare un potere ormai ad essa attribuito.

Tali esigenze emergono chiaramente dall'articolo unico della proposta, che, oltre a chiedere la delega della competenza in discorso, stabilisce anche le condizioni alle quali il referendum deve svolgersi. Il testo così recita:

“Artículo único. Delegación en la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña. 1. Se delega en la Generalidad de Cataluña la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum consultivo para que los catalanes se pronuncien sobre el futuro político colectivo de Cataluña, en los términos que se acuerden con el Gobierno del Estado y con las condiciones establecidas en los apartados 2, 3 y 4. 2. El referéndum se ha de convocar y celebrar antes de que finalice el año 2014, y no puede coincidir con períodos electorales ni con una fecha de alto contenido simbólico-político. 3. La convocatoria del referéndum ha de realizarla el Gobierno de la Generalidad. 4. El procedimiento para realizar el referéndum y sus garantías son los determinados por la legislación

modifica degli Statuti, proprio in quanto questi ultimi non sono citati espressamente dalla Costituzione. J. M. Castellá Andreu, *La competencia en materia de consultas populares por la vía del referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, cit., p. 311 ss.

⁴¹

Inadecuada por razones jurídicas, di Francesc de Carreras, quotidiano *El País* online, 30/01/2014, disponibile al link http://elpais.com/elpais/2014/01/29/opinion/1391020806_415406.html

⁴²Vedi *supra* nota 10.



de los procesos referendarios y electorales y, si procede, por el decreto del Gobierno de la Generalidad que convoque el referéndum".⁴³

5. Spunti critici sulla proposta di legge e il richiamo al caso del Québec

Alla luce di quanto sopra esposto, è possibile chiedersi, in primo luogo, se il ragionamento, apparentemente semplice, condotto dalle istituzioni catalane non presenti qualche fallacia. Si è rilevato⁴⁴, infatti, come il riferimento, nel testo dell'articolo, non solo all'autorizzazione, ma anche alla convocazione e celebrazione di un referendum, possa far pensare a una delega di competenze riguardante le consultazioni referendarie statali: infatti, relativamente al referendum delle Autonomie, la competenza in materia di convocazione e celebrazione sarebbe già di spettanza delle Comunità Autonome, intervenendo lo Stato solo per il momento dell'autorizzazione. La *Generalitat*, allora, starebbe chiedendo la delega di poteri ben più ampi.

Inoltre, si è sottolineato come la dottrina giustifichi trasferimenti o deleghe di poteri alle Comunità Autonome unicamente per "*razones de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las competencias*".⁴⁵ Per de Carreras, tali ragioni non sono ravvisabili in questa proposta di legge, che dunque risulterebbe criticabile sotto due primi punti di vista.

Destano curiosità anche i riferimenti attuati nel Preambolo alle manifestazioni di cittadini tenutesi in più occasioni come parametro di valutazione del consenso al referendum, nonché al *derecho a decidir*. Relativamente a quest'ultimo, è possibile ricordare, come già accennato, che il *Tribunal Constitucional* è intervenuto sulla dichiarazione del Parlamento catalano relativa a tale diritto (dapprima sospendendola e poi, da ultimo, limitando la portata del diritto con la sentenza 42/2014).⁴⁶

Per rafforzare la propria posizione, poi, il *Parlament* fa riferimento al caso canadese (relativo al Québec) e a quello britannico (relativo alla Scozia), che proverebbero il sostegno dato allo strumento referendario.

È di certo rilievo per le vicende catalane l'esperienza del Canada, che dopo due tentativi di secessione del Québec ha visto pronunciarsi sulla questione la Corte Suprema, attraverso la *Reference re Secession of Québec*. In tale opinione, resa nel 1998, la *Supreme Court* ha rilevato che, sulla base dei principi del costituzionalismo, della democrazia e della *rule of law*, dell'autonomia e della protezione delle minoranze, l'espressione di una "chiara" maggioranza in ordine a un "chiaro" quesito relativo alla secessione determinerebbe l'insorgenza di un reciproco dovere di negoziare, da parte dello Stato e del Québec stesso, per determinare i necessari mutamenti costituzionali.⁴⁷

Poiché a tali conclusioni la Corte è giunta astraendo dall'analisi di specifiche norme della Costituzione, e individuando i principi cardine dell'ordinamento canadese, ci si può chiedere se le stesse considerazioni effettuate per il caso del Québec siano in qualche modo vevoli anche per la Catalogna. In proposito, è possibile ritenere che lo Stato spagnolo, come il Canada, sia caratterizzato dalla connotazione democratica

⁴³Resolución 479/X, p. 4, 5.

⁴⁴*Inadecuada por razones jurídicas*, di Francesc de Carreras, quotidiano *El País* online, 30/01/2014, disponibile al link http://elpais.com/elpais/2014/01/29/opinion/1391020806_415406.html

⁴⁵*Ibid.*

⁴⁶V. par. 6.

⁴⁷Supreme Court of Canada, *Reference re Secession*, [1998] 2 SCR 217, disponibile al link <http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>



dell'ordinamento e dalla presenza di una Carta costituzionale ritenuta fondamentale per il sistema di amministrazione statale e la regolamentazione dei diritti. A ciò, si aggiunga che la stessa Costituzione riconosce il diritto all'autonomia regionale e alla tutela delle minoranze.

Si può concludere, allora, che lo Stato spagnolo sia subordinato ai principi del costituzionalismo, della democrazia, dell'autonomia e della protezione delle minoranze. Da ciò, adottando la prospettiva della Corte Suprema canadese, si ricaverebbe l'esistenza, anche nei rapporti tra Stato spagnolo e Comunità Autonoma catalana, di un dovere di negoziato e della necessità di riconoscere la volontà di una chiara maggioranza espressasi in ordine a un chiaro quesito referendario.

Da quanto sopra, si deve forse dedurre che la proposta di legge catalana e un eventuale successivo referendum avrebbero diritto di seguito?

Si possono esprimere, in merito, almeno tre rilievi. Il primo attiene alla posizione del *Tribunal Constitucional* nel sistema spagnolo: è a tale organo che è demandata la risoluzione di conflitti tra Comunità Autonome e Stato centrale. Si deve ritenere, dunque, che se esso in futuro non abbraccerà le considerazioni della Corte Suprema canadese e continuerà a calcare la via della restrizione dei poteri delle Autonomie, a poco varrà effettuare un qualunque richiamo a quanto avvenuto Oltreoceano.

In secondo luogo, poiché è il *Parlament* stesso a fare riferimento alla *Reference*, si deve supporre che il quesito referendario e le regole per la celebrazione della consultazione dovranno essere redatte in maniera “chiara”, così come la Corte Suprema canadese raccomanda. Tale chiarezza, però, non sembra ancora essere emersa e la stessa proposta di legge al comma quarto stabilisce che “[e]l procedimiento para realizar el referéndum y sus garantías son los determinados por la legislación de los procesos referendarios y electorales y, si procede, por el decreto del Gobierno de la Generalidad que convoque el referéndum”. L'esplicitazione delle regole riguardanti lo svolgimento del referendum sembra, insomma, proiettata nel futuro.

A ciò si aggiunga che il *Consell Assessor per a la Transició Nacional* ha redatto un documento dal titolo “*Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol*”⁴⁸, ipotizzando la nascita di organi di cooperazione politica ed economica tra Catalogna e Spagna. Nel caso del Québec, però, si era affermato che la prospettazione in sede referendaria di un accordo economico con il Canada avrebbe reso il quesito automaticamente “non chiaro”⁴⁹. Ci si può chiedere, allora, se lo stesso non valga anche per la pubblicazione di un rapporto di un organo della *Generalitat* che fa riferimento a tali tipi di accordo; si tratterebbe, in questo caso, di un'altra incongruenza tra il progetto del Governo catalano e l'esperienza canadese alla quale esso sembra volersi ispirare.

Un'ulteriore perplessità attiene al richiamo al dovere di negoziato tra le parti, attuato non solo attraverso il riferimento al caso del Québec, ma anche, esplicitamente, nel Preambolo.⁵⁰ È chiaro come il Governo catalano pretenda, in caso di vittoria degli

⁴⁸*Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol*, disponibile al link http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2013/12/20/15/23/07141b3f-730b-4db7-a9fb-ca915546bb3b.pdf

⁴⁹Nel Clarity Act, emanato nel 2000 dal Parlamento canadese. Si veda D. E. Tosi, *Secessione e costituzione tra prassi e teoria*, Napoli, Jovene, 2007, p. 160 ss.

⁵⁰“La naturaleza consultiva del referéndum debe permitir su aplicación en el caso concreto del derecho a decidir, entendiendo que es la fórmula más idónea para iniciar un proceso democrático y no para definir en sí mismo una realidad jurídica que dependerá de la negociación política posterior y de la aplicación de los resultados del referéndum de acuerdo con el principio de legalidad y sin excluir, naturalmente, los procesos de reforma constitucional. (...) [U]n resultado favorable en el referéndum debe tener como consecuencia, por exigencia del propio principio democrático, que la voluntad expresada en las urnas obligue a un determinado comportamiento político del Estado y de la Generalidad, a saber, el de negociar de forma leal y sin dilaciones el proceso a seguir para convertir en realidad jurídica aquella voluntad”. Resolución 479/X, p. 3.



independentisti in sede di consultazione, che lo Stato spagnolo adotti tutte le modifiche costituzionali necessarie per garantire la realizzazione del progetto per il futuro della Comunità Autonoma. Se, certamente, lo Stato centrale non si è dimostrato particolarmente disponibile a dialogare per un mutamento dell'organizzazione delle Comunità, lo stesso si potrebbe pensare della maggioranza al Governo in Catalogna, che ha imboccato la via dell'indipendenza senza mostrare segno di profonda riflessione sulle possibili alternative a una rottura di tale gravità. Tale idea appare rafforzata dal contenuto della Risoluzione 17/X del Parlamento catalano⁵¹, adottata nel marzo 2013, riguardante l'avvio di un dialogo con il Governo spagnolo esplicitamente orientato alla possibilità di organizzare il referendum sul futuro della Catalogna.

6. Conclusioni

Relativamente alla pubblicazione della Resolución 479/X, è possibile procedere ad una serie di prime considerazioni.

Come rilevato, il conflitto tra Spagna e Catalogna, pur traendo origine da eventi remoti, è oggi motivato da ragioni ben più attuali: da un lato, il *revival* nazionalista catalano e il programma di governo della maggioranza insediatasi nella Comunità Autonoma; dall'altro, i *deficit* del sistema spagnolo, che includono una non adeguata rappresentanza delle Comunità Autonome a livello centrale e un sistema di attribuzione delle competenze piuttosto confuso.

In tale scenario, la Comunità catalana e il Governo spagnolo non hanno condotto alcun tipo di dialogo, mantenendo la fissità delle rispettive posizioni. Di fronte ai continui dinieghi di una possibilità di celebrare un referendum per l'indipendenza, la *Generalitat* non ha intrapreso vie alternative e, anzi, ha avanzato una proposta di legge con l'obiettivo di far delegare il potere di autorizzare l'attesa consultazione.

Dall'analisi della proposta e dei riferimenti in essa contenuti, però, unitamente ai progetti approntati dal *Consell Assessor per a la Transició Nacional*, emergono dei dubbi circa la validità giuridica del documento e la sua coerenza con il modello canadese, al quale la *Generalitat* si richiama per sostenere la propria causa.

Non è certo, in primo luogo, che la richiesta di delega del potere di autorizzazione, convocazione e celebrazione del referendum sia avanzata nella maniera corretta, né che la materia referendaria costituisca in questo caso una competenza trasferibile per ragioni di efficienza ed efficacia nell'esercizio della stessa.

Inoltre, sono stati individuati molteplici profili di contrasto con l'opinione della Corte Suprema canadese, resa con la *Reference re Secession of Québec*, e con il successivo *Clarity Act*, i quali, per coerenza, dovrebbero invece essere rispettati dal progetto catalano.

Né è convincente il linguaggio utilizzato nel Preambolo, che contiene riferimenti a manifestazioni di massa e a un consenso popolare non meglio specificato.

Visti i recenti sviluppi della vicenda, accanto alle precedenti considerazioni vanno valutate le risposte istituzionali ricevute dal *Tribunal Constitucional* e dal *Congreso*. Il primo, con sentenza 42/2014 del 25 marzo, ha posto nel nulla la dichiarazione di sovranità della Catalogna, dopo le già ricordate sospensioni: si è sostenuto, infatti, che la sovranità del popolo spagnolo sia indivisibile; relativamente al c. d. *derecho a decidir*, invece, la

⁵¹Resolución 17/X, disponibile al link http://www.parlament.cat/portal/pls/portal/intradesca.descarrega?p_id=%209782 (versione in spagnolo)



Corte ha ritenuto che si potesse configurare una interpretazione di esso in conformità alla Costituzione, ritenendolo valido in quanto aspirazione politica, purché rispettoso dei principi di democrazia, cooperazione e legalità. Il *Congreso*, poi, nella seduta plenaria dell'8 aprile scorso, ha pronunciato un prevedibile e corposo voto negativo alla proposta di legge in discorso.

La via verso l'indipendenza imboccata dalla Catalogna è, insomma, estremamente accidentata.

Di fronte a questi rilievi, si può constatare come ben più proficua sarebbe una revisione del sistema spagnolo, con una modifica delle modalità di partecipazione delle Comunità Autonome nelle politiche del Governo centrale e un riequilibrio delle competenze tra i diversi organismi. Una tale soluzione, avviata di concerto tra lo Stato spagnolo e le Autonomie, potrebbe condurre a un generale miglioramento dei rapporti tra gli enti territoriali, evitando reazioni centrifughe e rendendo l'amministrazione degli enti stessi più bilanciata.

Bibliografia

Andretto, L. *La sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sullo statuto di autonomia della Catalogna*, in: *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (2010), n. 00.

Armet, L. et al. *Federalismo y estado de las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988.

Botella, J. *The spanish "new" regions: territorial and political pluralism*, in: *International political science review* (1989), v. 10, n. 3.

Carrillo, M. *La sentencia del Tribunal Constitucional español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in: *Estudios Constitucionales* (2011), n. 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca.

Castellá Andreu, J. M. *Lo Statuto di Autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della Catalogna*, in: *Federalismi.it* (2008), n. 17.

Castellá Andreu, J. M. *La competencia en materia de consultas populares por la vía del referèndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, in: *Revista catalana de Dret Públic* (2010), Especial sentencia sobre el Estatuto.

Fossas, E. *Il principio unitario come riserva di competenza allo stato centrale secondo la giurisprudenza costituzionale*, in: G. Rolla (ed.), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, Giappichelli, 2003.

Galán Vioque, R. *Le pronunce del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla riforma dello Statuto della Catalogna*, in: *Costituzionalismo.it*, (2011), n. 2.

Johnston, H. *Tales of nationalism: Catalonia, 1939 – 1979*, New Brunswick, N. J., Rutgers University, 1991.

Lorés, J. *Federalismo y unitarismo*, in: L. Armet et al., *Federalismo y estado de las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988.

Martín Nuñez, E. *Comentario a la sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)*, in: *Revista catalana de Dret Públic* (2010), Especial sentencia sobre el Estatuto.

Moreno, L., Colino, C. *Diversity and unity in federal countries*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2010.



Muñoz, J., Guinjoan, M. *Accounting for internal variation in nationalist mobilization: unofficial referendums for independence in Catalonia (2009–11)*, in: *Nations and Nationalism* (2013), v. 19 n. 1.

Palermo, F., Woelk, J. *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008.

Peman Gavin, J. *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Zaragoza, Prensas Universitarias, Madrid, Civitas, 1992.

Requejo, F. *Revealing the dark side of traditional democracies in plurinational societies: the case of Catalonia and the Spanish 'Estado de las Autonomías'*, in: *Nations and Nationalism* (2010), v.16, n. 1, 2010.

Sánchez Goyanes, E. *Constitución española comentada*, Madrid, Paraninfo, 1982.

Solé Tura, J. *Una lectura autonomista y federal del modelo de estado constitucional*, in: L. Armet et al., *Federalismo y estado de las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1988.

Tierney, S. *Constitutional law and national pluralism*, Oxford University Press, 2004.

Tosi, D. E. *Secessione e costituzione tra prassi e teoria*, Napoli, Jovene, 2007.

Documenti

Resolución 479/X del Parlamento de Cataluña, disponibile al link
http://www.parlament.cat/actualitat/Resolucio479_10_es.pdf (versione in spagnolo)

Resolución 17/X, disponibile al link
http://www.parlament.cat/portal/pls/portal/intradesca.descarrega?p_id=%209782 (versione in spagnolo)

Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol, disponibile al link
http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2013/12/20/15/23/07141b3f-730b-4db7-a9fb-ca915546bb3b.pdf

Tribunal Constitucional, 31/2010, disponibile al link
<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=16119>

Supreme Court of Canada, *Reference re Secession*, [1998] 2 SCR 217, disponibile al link <http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>

Tribunal Constitucional, 42/2014, disponibile al link
<http://www.boe.es/boe/dias/2014/04/10/pdfs/BOE-A-2014-3885.pdf>

Quotidiani

Un referéndum para Cataluña, di Francisco Rubio Llorente, quotidiano *El País* online, 8/10/2012, disponibile al link
http://elpais.com/elpais/2012/10/03/opinion/1349256731_659435.html

Inadecuada por razones jurídicas, di Francesc de Carreras, quotidiano *El País* online, 30/01/2014, disponibile al link
http://elpais.com/elpais/2014/01/29/opinion/1391020806_415406.html