

## LA SENTENZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SPAGNOLO SULLO STATUTO DI AUTONOMIA DELLA CATALOGNA

di Luca Andretto

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale italiano ed europeo - Università degli Studi di Verona

SOMMARIO: 1- Una sentenza controversa. 2- Sugli elementi identitari catalani. 3- Sul catalogo di diritti e le relative garanzie. 4- Sul modello bilinguistico. 5- Sul riparto di competenze. 6- Sulle relazioni della *Generalitat* con lo Stato e con l'esterno. 7- Sulla finanza 'autonomica' e le norme di mutamento. 8- Il monito del Tribunale costituzionale.

1- Dopo un'attesa lunga quasi quattro anni, con la corposa sentenza n. 31 del 28 giugno 2010 il Tribunale costituzionale spagnolo si è finalmente pronunciato sul principale ricorso di costituzionalità promosso avverso la Legge organica n. 6 del 19 luglio 2006, di riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna. Al di là delle conseguenze giuridiche e politiche – effettivamente limitate le prime, potenzialmente dirompenti le seconde – che la sentenza in commento ha prodotto e produrrà nell'ordinamento spagnolo, essa pare destinata ad estendere il proprio influsso oltre confine, nei diversi contesti europei in cui il tema della distribuzione territoriale del potere torna oggi a godere di viva attualità. Così in Italia, dove due Regioni importanti e diverse sul piano dell'autonomia, come Sardegna e Veneto, si trovano a discutere e forse si apprestano ad approvare nuovi Statuti, in un clima di contrapposizione ideologica fra le principali forze politiche per certi versi accostabile a quello in cui vide la luce lo Statuto catalano<sup>1</sup>.

1

Il processo di elaborazione dello Statuto di autonomia della Catalogna si è prolungato per diversi anni, attraverso legislature di opposto colore politico sia a livello centrale, sia a livello territoriale<sup>2</sup>. Dopo l'approvazione da parte di una maggioranza superiore al 90% nel Parlamento catalano, esso andò incontro a un laborioso ed accidentato passaggio parlamentare in sede nazionale, nel corso del quale subì modifiche di carattere sostanziale che ne alleviarono gli aspetti maggiormente controversi, sino alla votazione favorevole del Senato con uno scarto di tre soli voti. Le modifiche apportate al testo resero necessaria la sua sottoposizione a un referendum popolare, nel quale il successo dei voti a favore non riuscì a mascherare un'astensione superiore al 50% dell'elettorato catalano. La polemica politica alimentata da questi dati sfociò nell'immediata proposizione di ben cinque ricorsi di costituzionalità, il principale dei quali proposto dai deputati del Partito Popolare (relegato all'opposizione sia a livello statale, sia a livello territoriale). Si trattò della prima impugnazione *in extenso* di uno Statuto di autonomia in Spagna.

Lo Statuto catalano è nato come un testo di tenore costituzionale, articolato in un denso Preambolo, in 223 articoli suddivisi in otto Titoli (di cui uno preliminare), in quindici disposizioni addizionali, due transito-

---

<sup>1</sup> Significativo è il fatto che l'attuale Presidente della Regione Veneto, sin dalla recente campagna elettorale, abbia a più riprese abbia accostato la propria Regione alla *Generalitat* catalana, riconoscendo nel relativo Statuto di autonomia un'importante fonte d'ispirazione per l'elaborazione del nuovo Statuto regionale veneto.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione storico-politica del processo di elaborazione dello Statuto di autonomia della Catalogna, Cfr. M.A. APARICIO PÉREZ, *Proceso de reforma estatutaria. Una introducción*, in J.M. Castellá Andreu e M. Olivetti (a cura di), *Nuevos Estatutos y Reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcelona, 2009, p. 22 ss.

rie, quattro finali, oltre a quella decretante l'abrogazione dello Statuto del 1979<sup>3</sup>. Al di là di una serie di riconoscimenti simbolici dell'autonomia catalana e dell'introduzione di una parte dogmatica in cui trova posto un innovativo catalogo di diritti, lo Statuto perseguiva essenzialmente quattro obiettivi<sup>4</sup>: la regolazione a livello statutario del modello bilinguistico; l'incremento e la garanzia delle competenze normative autonome; la riarticolazione delle relazioni tra *Generalitat* e Stato all'insegna del principio di bilateralità; la ridefinizione dei criteri di finanza 'autonomica'. Il Tribunale Costituzionale ha annullato per intero un solo articolo dello Statuto, dichiarato l'incostituzionalità di precetti contenuti in altri tredici articoli ed imposto una lettura costituzionalmente orientata di altri ventisette. I primi commentatori concordano nel ritenere che gli effetti pratici della sentenza sono abbastanza limitati sul piano giuridico<sup>5</sup>; ma in prospettiva essa viene a compromettere il raggiungimento di almeno tre dei quattro grandi obiettivi che il legislatore statutario si proponeva sul piano politico, lasciando sostanzialmente integro soltanto quello relativo al modello bilinguistico<sup>6</sup>.

Una delle osservazioni più ricorrenti nei primi commenti è quella secondo cui il Tribunale costituzionale non avrebbe rispettato la tradizionale presunzione di costituzionalità delle norme oggetto del proprio sindacato, muovendo piuttosto da una pregiudiziale diffidenza nei confronti dello Statuto<sup>7</sup>. Ciò emergerebbe, in particolare, da tre elementi: l'inconsueto vaglio di costituzionalità del Preambolo, malgrado la sua incontestata carenza di prescrittività; l'utilizzo eccessivamente esteso della tecnica delle pronunce interpretative, con palese alterazione del significato originario di alcuni precetti di primario rilievo; una serie di ripensamenti rispetto a quanto affermato meno di tre anni addietro in relazione allo Statuto di autonomia della Comunità valenzana, circa il carattere pattizio degli Statuti derivante dalla loro approvazione con Legge organica, la loro funzione di completamento delle previsioni costituzionali sulla distribuzione territoriale del potere, la loro appartenenza al 'blocco di costituzionalità'<sup>8</sup>. Tutto questo risulterebbe ancor più grave ove si consideri, per un verso, l'approvazione diretta dello Statuto da parte del corpo elettorale e, per altro verso, la debole maggioranza con cui sono state approvate tre parti su quattro del dispositivo; a ciò si aggiunga il calo di prestigio che lo stesso Tribunale costituzionale ha sofferto a causa del mancato rinnovo della sua composizione a oltre due anni e mezzo dalla scadenza costituzionalmente stabilita, nonché l'avvenuta ricusazione di uno dei suoi membri<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Per un'analisi dei contenuti e una disamina dei principali profili innovativi dello Statuto, Cfr. I. RUGGIU, *Il nuovo statuto catalano*, in *Reg.*, 2007, p. 281 ss.

<sup>4</sup> Cfr. J. VINTRÓ CASTELLS, *Valoración general de la STC 31/2010*, in [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/), 2010, p. 4.

<sup>5</sup> Cfr. J. PÉREZ ROYO, *Problema constituyente*, in *El País*, 02.07.2010; J. FERRET JACAS, *Una visión global de la sentencia*, in [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/), 2010, p. 1; C. VIVER PI-SUNYER, *Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto*, *ivi*, 2010, p. 1.

<sup>6</sup> Cfr. J. VINTRÓ CASTELLS, *op. loc. cit.*

<sup>7</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *De sentencias y votos*, in [blogs.publico.es/](http://blogs.publico.es/), 2010; J. TEJADURA TEJADA, *La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña*, in [www.fundacionsistema.com/](http://www.fundacionsistema.com/), 2010; M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *Beves consideraciones sobre la STC 31/2010*, in [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/), 2010, p. 1; J. FERRET JACAS, *op. cit.*, p. 2.

<sup>8</sup> Cfr. Tribunale costituzionale, sentenza n. 247 del 12.12.2007, FF.JJ. 6 e 7. Questi ripensamenti sono particolarmente evidenziati da M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *op. cit.*, p. 1 ss.; J. VINTRÓ CASTELLS, *op. cit.*, p. 1 ss.

<sup>9</sup> Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, *La renovación del Constitucional*, in [www.iceta.org/](http://www.iceta.org/), 2010; V. FERRERES COMELLA, *El Tribunal Constitucional ante el Estatuto*, in [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/), 2010. Quest'ultimo Autore, peraltro, rileva che la deferenza del Tribunale costituzionale verso norme approvate direttamente dal corpo elettorale perde di

Effettivamente, la sentenza in commento contiene alcune affermazioni di principio quantomeno discutibili, che si rivolgono a detrimento delle velleità statutarie di dar nuovo impulso, a Costituzione invariata, al modello territoriale di distribuzione del potere. Su questo piano, è bene dar conto delle peculiarità del modello spagnolo rispetto a quello italiano: non è la Costituzione a determinare il riparto delle competenze normative tra Stato e Comunità autonome, ma sono queste ultime che, per mezzo dei rispettivi Statuti di autonomia, assumono le competenze cui ambiscono e, così, delimitano pure l'estensione del potere normativo statale, salvo un nucleo intangibile costituzionalmente garantito (artt. 148 e 149 C.E.). La forma di stato sul piano territoriale è, pertanto, il risultato complessivo della combinazione delle previsioni contenute nella Costituzione ed in ciascuno degli Statuti di autonomia<sup>10</sup>.

Orbene, a fronte delle norme dello Statuto catalano che pretendevano definire sul piano categoriale il contenuto delle 'etichette' utilizzate dalla Costituzione nel determinare gli ambiti materiali ai quali può estendersi la competenza delle Comunità autonome, il Tribunale costituzionale si è opposto arrogandosi la funzione esclusiva di interprete autentico e indiscutibile delle categorie e dei principi costituzionali, assumendo per giunta di esercitarla facendo le veci del potere costituente (F.J. 57)<sup>11</sup>. È alla luce di queste affermazioni che – secondo quanto si dirà in conclusione – può leggersi l'intera sentenza, la cui parte motiva si vuole ora ripercorrere nelle sue linee essenziali.

3

2- La prima questione di rilievo affrontata dalla sentenza in commento concerne i riferimenti che il Preambolo dello Statuto fa alla Catalogna come 'nazione' e alla 'realtà nazionale' catalana (F.J. 12). Il Tribunale costituzionale si richiama alla propria giurisprudenza pregressa nel negare valore normativo alle affermazioni contenute nel Preambolo, ma reputa poi necessario sottoporle al vaglio di costituzionalità in virtù dell'efficacia ermeneutica che esse potrebbero nondimeno esercitare ai fini dell'interpretazione dello Statuto. Con una decisione inusitata, ammette pertanto il ricorso nei confronti del Preambolo in qualità di possibile oggetto accessorio di un giudizio riferito principalmente a disposizioni aventi efficacia normativa.

Nel merito, il Tribunale viene a distinguere i concetti di 'nazione' e 'realtà nazionale' da quello di 'nazionalità'. Di quest'ultima espressione si serve, infatti, la Costituzione spagnola allorché individua i soggetti politici cui riconosce il diritto all'autonomia istituzionale; ma lo fa all'interno di un precetto che sussume questi stessi soggetti in seno all'unità indissolubile della Nazione spagnola (art. 2 C.E.). Gli appartenenti ad una 'nazionalità' ben possono autoproclamarsi 'nazione' in senso culturale, storico, linguistico, sociologico o finanche religioso; ma nello Stato spagnolo non si ammette che una sola 'Nazione' in senso giuridico-

---

significato qualora quest'ultimo non abbia la competenza per esprimersi, giacché la democrazia diretta costituirebbe un valore aggiunto solo se rispettosa delle norme formali sulla competenza normativa (p. 2).

<sup>10</sup> Cfr. J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, ed. VIII, Madrid-Barcelona, 2002, p. 1022; J.M. CASTELLÀ ANDREU e E. MARTÍN NUÑEZ, *Estatuto de Autonomía y sistema de fuentes autonómico*, in J.M. Castellà Andreu e M. Olivetti (a cura di), op. cit., p. 48 ss.

<sup>11</sup> Per considerazioni critiche su queste affermazioni del Tribunale costituzionale, Cfr. M.A. APARICIO PÉREZ, *Alguna consideración sobre la STC 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional*, in [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/), 2010, p. 3 s.; X. ARBÓS MARÍN, *Una visión general*, ivi, 2010, p. 2 s.; M. BARCELÓ I SERRAMALERA, op. cit., p. 3 s.; ID., *La doctrina de la STC 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales*, ivi, 2010, p. 3; M. CORRETJA TORRENS, *Los efectos de la Sentencia sobre la definición estatutaria de las competencias: la "devaluación" jurídica de los Estatutos de Autonomía*, ivi, 2010, p. 2; J. FERRET JACAS, op. cit., p. 3.

costituzionale. Se così è, i riferimenti contenuti nel Preambolo devono dismettere ogni valore non solo normativo, ma *tout court* giuridico, venendo così a perdere anche la loro naturale efficacia ermeneutica. E, affinché così consti, siffatta conclusione viene riportata nel dispositivo della sentenza.

La disattivata efficacia ermeneutica del Preambolo impedisce che i simboli catalani (bandiera, festa e inno) individuati dallo Statuto vengano interpretati come simboli 'nazionali' in contrapposizione con quelli propri del Regno di Spagna. Incide altresì sull'interpretazione dei 'diritti storici del popolo catalano' che, per espressa previsione statutaria, vengono posti a fondamento dell'autonomia politico-istituzionale della *Generalitat*, benché all'interno del quadro normativo stabilito dalla Costituzione (F.J. 10). Il Tribunale esclude espressamente che tra le norme costituzionali cui la previsione statutaria si riferisce possa ritenersi inclusa la prima disposizione addizionale, che salvaguarda i diritti storici dei territori forali (Paesi baschi e Navarra). I 'diritti storici' catalani non avrebbero perciò, al pari del concetto di 'nazione', alcun valore giuridico-costituzionale, ma si manterrebbero su un piano meramente storico-descrittivo. L'esistenza giuridica della Comunità autonoma di Catalogna e il suo diritto costituzionale all'autogoverno derivano pertanto unicamente dalla Costituzione spagnola. Quest'interpretazione costituzionalmente orientata frustra, tuttavia, il tentativo statutario di fondare sui 'diritti storici del popolo catalano' il titolo per l'acquisizione di nuove competenze.

4

Il Tribunale costituzionale ritiene, invece, perfettamente legittimo – senza che occorra orientarne l'interpretazione – il disposto statutario che fa emanare i poteri della *Generalitat* dal 'popolo della Catalogna' (F.J. 9). L'inequivoca disposizione di apertura dello Statuto, che qualifica la Catalogna come soggetto di diritto costituito in conformità con la Costituzione, consente di escludere che al 'popolo' catalano vogliano qui attribuirsi inammissibili poteri sovrani. Il disposto statutario, pertanto, altro non farebbe che richiamarsi al principio democratico, sicché l'espressione 'popolo' includerebbe in senso descrittivo l'insieme dei soggetti destinatari dei poteri pubblici esercitati dalle istituzioni della Comunità autonoma: da essi promanano tali poteri, nel senso che il 'popolo della Catalogna' partecipa attraverso i propri rappresentanti all'esercizio delle funzioni pubbliche.

L'attribuzione della cittadinanza catalana ai residenti della Catalogna è ritenuta costituzionalmente legittima, perché non si sostituisce alla cittadinanza spagnola ma ad essa si relaziona in rapporto di specie a genere (F.J. 11). Parimenti legittimo è ritenuto l'inciso secondo cui la *Generalitat* è Stato, affermazione indiscutibile in quanto riferita allo Stato-comunità piuttosto che allo Stato-apparato (F.J. 13).

3- Nel vagliare il catalogo di diritti introdotto nella parte dogmatica dello Statuto, il Tribunale costituzionale ribadisce in sostanza le considerazioni già svolte sullo Statuto di autonomia della Comunità valenzana<sup>12</sup>. In primo luogo, ammette che i contenuti statutari possano estendersi al di là di quelli imposti o espressamente consentiti dalla Costituzione, purché restino materialmente vincolati all'ambito competenziale della Comunità autonoma; in secondo luogo, opera una netta distinzione tra diritti fondamentali – garantiti dalla Costituzione e dalle norme internazionali – e diritti statuari, condizionando la legittimità di questi ultimi al

<sup>12</sup> Cfr. Tribunale costituzionale, sentenza n. 247/2007, cit., FF.JJ. 15, 16 e 17. Su alcune differenze specifiche tra le due pronunce, che possono comunque leggersi in una linea di continuità, Cfr. G. PISARELLO, *Derechos y garantías jurisdiccionales en la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/), 2010.

pieno e assoluto rispetto dei primi (F.J. 16). Quanto ai diritti statutari, la sentenza nega che si tratti di veri e propri diritti, perché essi non potrebbero concepirsi se non come mandati di attuazione rivolti ai pubblici poteri territoriali, dunque non direttamente invocabili dai cittadini. Ammettendo che essi vincolino comunque l'esercizio delle competenze 'autonomiche', il Tribunale costituzionale adotta peraltro una soluzione assai meno perentoria di quella fatta propria dalla Corte costituzionale italiana, che ha invece spogliato di ogni efficacia giuridica le norme programmatiche inserite negli Statuti regionali, collocandole su un piano meramente culturale o politico<sup>13</sup>.

Per ciò che riguarda i diritti fondamentali, una loro proclamazione in sede statutaria sarebbe ammissibile soltanto se riprodotiva di quanto espresso o pacificamente ricavabile dal testo costituzionale, poiché il concetto stesso di diritto fondamentale esige una paritetica tutela di tutti i cittadini dello Stato e non ammette distinzioni su base territoriale (F.J. 17). Un intervento della Comunità autonoma sarebbe, dunque, possibile soltanto in sede di attuazione nel dettaglio della disciplina costituzionale. Tuttavia, l'eccessiva rigidità degli Statuti di autonomia consiglia al Tribunale costituzionale di lasciare questo compito al legislatore ordinario – nel rispetto del riparto di competenze tra centro e periferia – anziché a quello statutario. In tal senso, non si ravviserebbe alcun paradosso nella circostanza che al legislatore ordinario 'autonomico' sia consentito fare ciò che non è lecito per il legislatore statutario, giacché il rapporto fra le due fonti sarebbe in questa materia ordinato in base al criterio della competenza. Affermazione, questa, che se portata alle estreme conseguenze rovescerebbe la tradizionale inclusione degli Statuti di autonomia nel 'blocco di costituzionalità'<sup>14</sup>.

Enunciate queste premesse, la sentenza rigetta le censure mosse nei confronti dei singoli diritti proclamati dallo Statuto, salvo imporre una lettura costituzionalmente orientata (come si vedrà subito appresso) di alcune disposizioni concernenti il regime linguistico. Nella propria argomentazione, il Tribunale costituzionale attribuisce peso determinante alla clausola statutaria che, dopo aver fatto espressamente salvi i diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione e dai trattati internazionali, specifica che i diritti proclamati nello Statuto non alterano in alcun modo il riparto di competenze fra *Generalitat* e Stato, né creano titoli competenziali nuovi o modificano quelli esistenti (F.J. 18).

Ai diritti proclamati, lo Statuto riconnette importanti garanzie non solo sul versante giurisdizionale, ma anche su quello istituzionale; garanzie che, tuttavia, hanno subito diversi rimaneggiamenti a seguito delle censure di costituzionalità. Sul versante istituzionale, si affidava in via esclusiva al Difensore civico catalano il controllo sul rispetto dei diritti – senza distinzione tra fondamentali e statutari – da parte delle amministrazioni pubbliche territoriali, al fine di porre rimedio all'anomalia di un siffatto controllo svolto da parte di un organo statale (il Difensore civico spagnolo) su enti dotati di autonomia politica<sup>15</sup>. Il Tribunale costituzionale dichiara illegittima tale esclusività, affermando che la garanzia paritetica che in tutto il territorio nazionale richiedono i diritti fondamentali non può eccettuare l'azione dei pubblici poteri territoriali, sui quali deve

<sup>13</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 372 del 02.12.2004, C.i.D. 2; n. 378 del 06.12.2004, C.i.D. 5; n. 379 del 06.12.2004, C.i.D. 2.

<sup>14</sup> Cfr. J. PÉREZ ROYO, *op. ult. cit.*, p. 1029 s.

<sup>15</sup> Cfr. C. VIVER PI-SUNYER, A. BAYONA ROCAMORA e J. GALOFRÉ I CRESPI, *Informe sobre la STC que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por 50 diputados y senadores del Partido popular contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in [www10.gencat.cat/drep/](http://www10.gencat.cat/drep/), 2010, p. 12.

dunque continuare a vigilare anche il Difensore civico spagnolo (F.J. 33). È ad oggi pendente un altro ricorso di costituzionalità promosso dallo stesso Difensore civico contro le norme statutarie che potrebbero menomare la sua competenza<sup>16</sup>.

Sempre sul piano istituzionale si colloca il Consiglio delle garanzie statutarie, evoluzione del precedente Consiglio consultivo della *Generalitat*. Mentre quest'ultimo esercitava funzioni meramente consultive rispetto all'esercizio delle potestà normative 'autonomiche', al nuovo Consiglio viene affidato il compito di vagliare i disegni e le proposte di legge del Parlamento catalano e di emettere parere vincolante contrario alla loro adozione in caso di contrasto con i diritti proclamati dallo Statuto<sup>17</sup>. Con un'argomentazione inconsueta, il Tribunale costituzionale ha dichiarato illegittima questa previsione nonostante la sua genericità, sul presupposto che la normativa di attuazione non potesse che oscillare fra due estremi entrambi inammissibili: quello di un controllo nella fase dell'iniziativa, perché limiterebbe l'autorità e la competenza del legislatore 'autonomico' con grave pregiudizio ai diritti di partecipazione politica; e quello di un controllo nella fase successiva all'approvazione delle leggi ma preventivo al loro perfezionamento formale (sul modello del *Conseil Constitutionnel* francese), perché infrangerebbe il principio di unicità della giurisdizione costituzionale (F.J. 32). La conseguente dichiarazione d'incostituzionalità priva di contenuto le restanti norme sul Consiglio delle garanzie statutarie, il quale viene così ad assumere una configurazione del tutto equiparabile a quella del vecchio Consiglio consultivo della *Generalitat*.

6

Quanto alle garanzie giurisdizionali, lo Statuto prevede che contro le violazioni dei diritti ivi proclamati possa ricorrersi avanti il Tribunale superiore di giustizia della Catalogna. Su questo punto, il Tribunale costituzionale ribadisce anzitutto che nel modello territoriale spagnolo – diverso da un modello federale – il potere giudiziario resta prerogativa esclusiva dello Stato (F.J. 42). Alle Comunità autonome riconosce, al più, la possibilità di collaborare con il legislatore organico, benché in forma molto limitata, nella regolazione tecnica delle funzioni assegnate agli organi giurisdizionali presenti sul rispettivo territorio. Su queste basi, la sentenza impone una lettura costituzionalmente orientata della norma statutaria che fa del Tribunale superiore della Catalogna l'ultima istanza giurisdizionale di tutti i processi condotti nel suo territorio, salve le competenze del Tribunale supremo: questo precetto non significa che, se così dispone la competente legge organica, l'ultima istanza giurisdizionale possa eccezionalmente essere un organo giudiziario diverso dal Tribunale superiore (F.J. 44).

4- Interessanti sono le osservazioni del Tribunale costituzionale in ordine al modello bilinguistico. In conformità con la Costituzione, lo Statuto di autonomia è fonte competente ad attribuire al catalano la qualifica di idioma ufficiale della Comunità autonoma, al fianco del castigliano che è idioma ufficiale dello Stato (F.J. 14.a). Il modello bilinguistico deve ispirarsi a un principio di pari trattamento tra i due idiomi ufficiali,

<sup>16</sup> Di tale pendenza dà conto E. EXPÓSITO, *Derechos y garantías*, in [www10.gencat.cat/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.cat/eapc_revistadret), 2010, p. 4.

<sup>17</sup> Per una disamina della nuova istituzione e un raffronto con quella preesistente, Cfr. A.M. PLA BOIX, *El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en el proceso de descentralización de la función consultiva en España*, in J.M. Castellá Andreu e M. Olivetti (a cura di), cit., p. 247 ss.

salvo il privilegio che la Costituzione riconosce esclusivamente al castigliano in relazione al dovere di conoscere la lingua.

In forza del principio di pari trattamento, il Tribunale costituzionale dichiara illegittima la disposizione statutaria che definiva il catalano come idioma di uso non solo 'normale' ma pure 'preferenziale' da parte delle amministrazioni pubbliche. Il primo aggettivo risulta legittimo in virtù della sua portata essenzialmente descrittiva, mentre il secondo, prescrivendo la preferente utilizzazione del catalano in luogo del castigliano, verrebbe a contrastare con il principio di parità. Per il resto, tale principio può essere legittimamente derogato in favore del catalano laddove si tratti di approvare misure volte a correggere eventuali situazioni storiche di disequilibrio fra le due lingue.

Un dovere di conoscenza è espresso dallo Statuto anche in favore del catalano, ma non può trattarsi – come per il castigliano – di un dovere individualizzato ed esigibile in quanto contrappunto della facoltà che i poteri pubblici hanno di usare tale idioma come mezzo di comunicazione normale con i cittadini (F.J. 14. *b*). Posto che l'amministrazione pubblica non ha una corrispondente facoltà di rivolgersi loro esclusivamente in catalano, salvo richiesta espressa, il relativo dovere di conoscenza risulta conforme a Costituzione limitatamente agli ambiti dell'istruzione e degli uffici pubblici. Il dovere statutario stinge così, da un lato, nell'insegnamento del catalano a livello scolastico e, dall'altro, in un requisito per l'assunzione dei lavoratori pubblici nelle amministrazioni territoriali, come contrappunto della facoltà che i cittadini hanno di rivolgersi loro in catalano.

Quanto all'istruzione, lo Statuto stabilisce che il catalano sia non solo oggetto d'insegnamento, ma altresì lingua di comunicazione per l'apprendimento di altre materie. Il Tribunale costituzionale fa salva la legittimità di tale previsione, che non menziona il castigliano come lingua parimenti 'veicolare', imponendone un'interpretazione in base alla quale essa non impedisce il libero ed effettivo esercizio del diritto a ricevere adeguata istruzione anche in lingua castigliana (F.J. 24).

Nei rapporti dei cittadini catalani con le amministrazioni pubbliche, lo Statuto prevede che, per un verso, essi possano rivolgersi in catalano anche agli organi costituzionali o giurisdizionali operanti in Catalogna ma funzionalmente dipendenti dallo Stato; e che, per altro verso, tutti gli organi pubblici operanti in Catalogna debbano rivolgersi ai cittadini in catalano, a meno che questi ultimi richiedano di ricevere comunicazioni in castigliano. Questi diritti sono fatti salvi dal Tribunale costituzionale, che tuttavia impone un'interpretazione costituzionalmente orientata dei relativi precetti nel senso che, per quanto concerne le amministrazioni funzionalmente dipendenti dallo Stato, sarà il legislatore statale a determinare con la massima libertà le loro modalità di esercizio (F.J. 21). La sentenza precisa, inoltre, che quanti intendano ottenere comunicazioni in castigliano non hanno alcun onere di richiederlo specificamente alle amministrazioni pubbliche; tuttavia, non dichiara l'incostituzionalità del contrario inciso contenuto nella disposizione statutaria, che dunque resta formalmente in vigore. Ciò imporrebbe l'uso di entrambe le lingue ufficiali fintanto che il destinatario non

dichiarati di preferirne una; ma questo onere sembra escluso da altre affermazioni incidentali del Tribunale<sup>18</sup>. Resta da vedere come si orienterà in proposito la prassi.

Lo Statuto si occupa anche delle comunicazioni tra privati, in particolare di quelle tra imprese e consumatori o utenti: questi ultimi hanno il diritto di rivolgersi alle imprese nella lingua ufficiale che prediligano. Non potrebbe tuttavia imporsi, per questa via, a determinate categorie di privati un dovere individualizzato ed esigibile di conoscere il catalano (F.J. 22). La legittimità del disposto statutario è, comunque, fatta salva imponendone un'interpretazione che in parte lo snatura, escludendo che al diritto in questione corrisponda un reciproco dovere a carico delle imprese private.

5- Per comprendere le statuizioni del Tribunale costituzionale sul riparto di competenze, si rende necessaria una duplice premessa. In primo luogo, non ci si può esimere da una breve illustrazione della sistematica seguita e delle più significative novità introdotte dallo Statuto catalano<sup>19</sup>. Esso definisce anzitutto i concetti di competenza esclusiva, competenza condivisa e competenza esecutiva. Nelle materie di competenza esclusiva, la *Generalitat* si attribuisce, in forma integrale ed esclusiva, la potestà legislativa, la potestà regolamentare e la funzione esecutiva, con prioritaria applicazione del diritto catalano su qualsiasi altro. Nelle materie di competenza condivisa, si precisa che lo Stato dovrà adottare unicamente una normazione di principio (o 'minimo comune normativo') mediante fonti di rango legislativo, salvo casi eccezionali in cui la Costituzione ne ammetta l'adozione con altre fonti; nel quadro così stabilito, alla *Generalitat* spetterebbe sviluppare le proprie politiche in forma legislativa, regolamentare o esecutiva. Nelle materie di competenza esecutiva, infine, la *Generalitat* potrebbe adottare norme regolamentari non solo per organizzare i propri servizi, ma in generale ogni qual volta lo ritenga opportuno per dare esecuzione alla disciplina normativa stabilita dallo Stato.

8

Seguono numerosi articoli in cui lo Statuto individua le materie di diversa competenza 'autonomica' – ampliate rispetto alle previsioni del 1979 – non già limitandosi a richiamare le 'etichette' utilizzate dalla Costituzione, ma determinandone esso stesso con massima precisione il possibile contenuto. L'idea che sta alla base di questa configurazione del riparto competenziale è che il Parlamento nazionale, approvando lo Statuto, accetterebbe implicitamente di perseguire in futuro gli interessi dello Stato senza intromettersi negli ambiti di competenza attribuiti alla Comunità autonoma<sup>20</sup>.

In secondo luogo, occorre dar conto di alcune affermazioni contenute nella precedente sentenza sullo Statuto di autonomia della Comunità valenzana<sup>21</sup>. In tale pronuncia, dopo aver ribadito l'inclusione degli Statuti di autonomia nel 'blocco di costituzionalità', il Tribunale costituzionale si soffermava su due caratteri peculiari del sistema spagnolo di distribuzione territoriale del potere. Da un lato, la natura pattizia del procedimento di elaborazione e riforma degli Statuti di autonomia avrebbe comportato l'accettazione da parte del

<sup>18</sup> Cfr. C. VIVER PI-SUNYER, A. BAYONA ROCAMORA e J. GALOFRÉ I CRESPI, *op. cit.*, p. 9.

<sup>19</sup> Per un'analisi più ampia, estesa anche ad altri Statuti di Autonomia di 'seconda generazione', Cfr. E. EXPÓSITO, *Las competencias en los nuevos Estatutos de Autonomía*, in J.M. Castellá Andreu e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, p. 105 ss.

<sup>20</sup> Cfr. C. VIVER PI-SUNYER, *Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto*, *cit.*, p. 3.

<sup>21</sup> Cfr. Tribunale costituzionale, sentenza n. 247/2010, *cit.*, FF.JJ. 6 e 7.

legislatore statale delle norme statutarie incidenti su settori di sua competenza<sup>22</sup>. Dall'altro lato, l'esteso rinvio che la Costituzione fa agli Statuti quanto al riparto delle competenze indurrebbe a una certa deconstituzionalizzazione del medesimo, di modo che il legislatore statuario potrebbe sempre ridimensionare gli ambiti di competenza statale in favore delle Comunità autonome, salvo un nucleo di materie dichiarate intangibili<sup>23</sup>.

Orbene, queste aperture del Tribunale costituzionale nella sentenza in commento vengono fatte oggetto di ripensamento. Anzitutto, si afferma che le norme statutarie non possono impedire che lo Stato continui ad esercitare la competenze attribuitegli dalla Costituzione – siccome interpretata in via autentica e indiscutibile dalla giurisdizione costituzionale – anche allorquando esse dovessero coincidere con quelle dichiarate esclusive della *Generalitat* (F.J. 59). La lettura costituzionalmente orientata imposta dal Tribunale si estende, dunque, a tutte le materie che lo Statuto dichiara di competenza esclusiva, che potranno essere oggetto di legittima normazione da parte dello Stato tutte le volte in cui si rintracci nel testo costituzionale un valido titolo per il suo intervento.

Quanto alla competenza condivisa, viene dichiarata l'incostituzionalità sia dell'inciso con cui il legislatore statuario avrebbe voluto limitare l'intervento statale alla disciplina di principio o al 'minimo comune normativo', perché l'esigenza di un intervento maggiormente esteso e particolareggiato potrebbe trovare valido titolo nel testo costituzionale; sia dell'inciso in cui si pretende che lo Stato intervenga in genere con norme legislative, salvo eccezioni, perché la Costituzione non pretende che il suo intervento con norme regolamentari o persino con atti esecutivi debba rappresentare l'eccezione alla regola (F.J. 60). Gli Statuti di autonomia, infatti, non sono competenti a determinare la forma o l'estensione degli interventi normativi statali nelle sfere di competenza concorrente: se lo facessero, lo Stato dovrebbe differenziare il proprio intervento a seconda dei limiti previsti nel quadro di ciascuna Comunità autonoma. La conseguente dichiarazione d'incostituzionalità si riflette su tutte le materie che lo Statuto dichiara di competenza condivisa, nelle quali la disciplina posta dallo Stato potrà continuare ad avere la forma e l'estensione che gli organi centrali ritengano (motivando) conforme all'interesse nazionale, senza che le competenze 'autonomiche' godano di garanzia alcuna nel 'blocco di costituzionalità'.

Quanto, infine, alla competenza esecutiva, la sentenza impone una lettura costituzionalmente orientata del disposto statuario, in forza della quale i regolamenti 'autonomici' devono ritenersi ammissibili limitatamente all'organizzazione dei servizi necessari all'esercizio delle funzioni strettamente esecutive e alla definizione della relativa competenza funzionale da parte della *Generalitat* (F.J. 61).

Tra le materie che lo Statuto catalano specificamente attribuisce alla competenza esclusiva del legislatore ordinario 'autonomico', di particolare interesse sono quelle relative alle consultazioni popolari e al diritto civile: entrambi gli articoli in questione sono fatti oggetto di un'interpretazione costituzionalmente orientata. Nel primo caso, il Tribunale costituzionale esclude che tra le consultazioni popolari cui si estende il titolo competenziale siano comprese quelle di carattere referendario, oggetto di specifica riserva statale quanto all'istituzione, alla regolamentazione e alla convocazione (F.J. 69). Nel secondo caso, il Tribunale esclude che

<sup>22</sup> Cfr. J. VINTRÓ CASTELLS, *op. cit.*, p. 2.

<sup>23</sup> Cfr. J. VINTRÓ CASTELLS, *op. cit.*, p. 3.

la competenza 'autonomica' si estenda oltre i limiti costituzionalmente consentiti (F.J. 76). A questo proposito, occorre considerare che la Costituzione spagnola, nel riservare allo Stato la competenza esclusiva sulla legislazione civile, fa espressamente salvi i diritti civili forali esistenti all'epoca della propria entrata in vigore: le rispettive Comunità autonome potranno non solo conservarli e modificarli, ma anche svilupparli. Questo significa, secondo la giurisprudenza costituzionale, che le Comunità autonome dotate di diritto civile forale – tra cui la Catalogna – potranno disciplinare anche istituti nuovi, purché le relative norme presentino un qualche collegamento con quelli preesistenti.

6- Dopo essersi pronunciato su alcune istituzioni territoriali previste dallo Statuto – ammettendo la legittimità della Sindacatura dei Conti come organo territoriale parallelo alla Corte dei conti nazionale (F.J. 34); imponendo, invece, una lettura costituzionalmente orientata delle norme che istituiscono le *Vegueries* come livello territoriale sovramunicipale sovrapposto e/o parallelo alle Province, enti indisponibili per il legislatore statutario in quanto previsti direttamente dalla Costituzione (FF.JJ. 39, 40 e 41) – il Tribunale costituzionale passa a considerare specificamente le relazioni istituzionali della *Generalitat* con lo Stato, con le altre Comunità autonome e con gli ordinamenti europeo ed internazionale.

Quanto alle relazioni con lo Stato, il legislatore statutario istituiva anzitutto un Consiglio di giustizia della Catalogna, qualificato come organo di governo del potere giudiziario catalano e, al contempo, come organo decentrato del Consiglio generale del potere giudiziario (assimilabile al Consiglio superiore della magistratura italiano). Il Tribunale costituzionale ha dichiarato illegittimo l'intero articolo che ne prevedeva l'istituzione, sul presupposto che il potere giudiziario non possa avere che un unico organo di governo a livello centrale, la determinazione delle cui funzioni è riservata al legislatore organico (F.J. 47). Restano, tuttavia, in piedi gli altri articoli dello Statuto che disciplinano composizione e attribuzioni del Consiglio di giustizia della Catalogna: solo alcune disposizioni vengono dichiarate incostituzionali, per l'incompetenza del legislatore 'autonomico' a designare magistrati per funzioni non giurisdizionali, o perché esso avrebbe inammissibilmente attribuito all'organo in questione funzioni di tipo giurisdizionale (FF.JJ. 48 e 49). La sentenza, in definitiva, lascia in vita un organo 'autonomico' totalmente diverso da quello che il legislatore statutario aveva concepito, dotato di competenze ormai residuali e di rilievo senz'altro marginale.

Su un altro versante, numerose sono le norme dello Statuto tese ad attuare il principio di bilateralità, quale nuovo criterio informatore delle relazioni fra *Generalitat* e Stato, prevedendo la partecipazione della prima nella designazione dei membri di alcuni organi costituzionali (Tribunale costituzionale e Consiglio generale del potere giudiziario), nonché in organismi da coinvolgere nei procedimenti di assunzione delle decisioni che lo Stato può prendere in ambiti interferenti con le materie di competenza della Comunità autonoma. L'obiettivo di queste previsioni era essenzialmente quello di stabilire un mandato a carico del legislatore statale – organico od ordinario, secondo le circostanze – affinché dettasse la disciplina necessaria ad attuare queste tipologie di partecipazione. Il Tribunale costituzionale ha imposto un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in questione, legittime in tanto in quanto la partecipazione cui si riferiscono si

limiti sempre a un ruolo meramente consultivo e la sua regolamentazione sia comunque dettata con piena libertà dal legislatore statale (FF.JJ. 111 e 113).

Lo Statuto prevede altresì l'istituzione di una Commissione bilaterale *Generalitat*-Stato, quale sede generale e permanente di relazione fra i due enti. Il Tribunale costituzionale esclude che in tale Commissione possano essere coinvolti poteri diversi dai rispettivi esecutivi e precisa che, in ogni caso, i due governi restano liberi di esercitare le proprie competenze costituzionali e statutarie a prescindere dal raggiungimento di specifici accordi in sede concertativa (F.J. 115). L'istituzione della Commissione bilaterale, inoltre, non può privare di rilevanza altre sedi di concertazione che coinvolgono tutte le Comunità autonome. A queste sedi multilaterali si riferisce un'altra disposizione dello Statuto, dichiarata legittima dal Tribunale con le usuali precisazioni, secondo cui la relativa regolamentazione deve essere dettata in piena libertà dal legislatore statale e, comunque, dovrà trattarsi di una concertazione avente valore meramente consultivo (F.J. 112).

Assurgono a rilievo statutario anche i rapporti della *Generalitat* con l'Unione europea, colmandosi così una lacuna del precedente Statuto in un ambito estremamente sensibile per la concreta estensione delle competenze 'autonomiche'. Il Tribunale costituzionale, rilevando il sicuro interesse della Comunità autonoma per la salvaguardia delle proprie attribuzioni, ha confermato la legittimità delle previsioni statutarie che ne richiedono il coinvolgimento ai fini della formazione delle posizioni che lo Stato sosterrà nelle sedi decisionali europee, tutte le volte in cui si assumano decisioni interferenti con l'ambito competenziale della *Generalitat* (F.J. 120). L'unica precisazione è che il coinvolgimento di quest'ultima non potrà andare a detrimento dell'eguale diritto di partecipazione che vantano le altre Comunità autonome.

11

Legittima è considerata la previsione statutaria che impone al governo centrale un obbligo di motivazione in sede di Commissione bilaterale *Generalitat*-Stato qualora esso intenda disattendere le posizioni espresse dal governo catalano. Parimenti legittime risultano le pretese della *Generalitat* di partecipare, ove consentito, alle delegazioni spagnole in sede europea quando si tratti di assumere decisioni inerenti al suo ambito competenziale (F.J. 121); di essere coinvolta dallo Stato nelle adeguate sedi di collaborazione e cooperazione allorché quest'ultimo debba, per ragioni di sussidiarietà, dare esecuzione al diritto europeo attraverso misure incidenti sullo stesso ambito competenziale; e di attuare direttamente il diritto europeo negli ambiti di competenza ripartita, fintanto che lo Stato non ponga una nuova disciplina di base (F.J. 123).

Nel rispetto della riserva statale dello *jus contrahendi* in materia di relazioni internazionali, il Tribunale costituzionale riconosce infine la legittima aspirazione della *Generalitat* ad estendere la propria azione anche all'esterno dei confini nazionali nelle materie di sua competenza (F.J. 125). Mantiene, tuttavia, in capo allo Stato la possibilità di regolamentare questo fenomeno, al fine di prevenire o rimediare agli eventuali pregiudizi che esso potrebbe arrecare all'unità della politica estera nazionale.

7- L'ultima parte della sentenza è dedicata prevalentemente alle disposizioni statutarie in materia di finanza 'autonomica'. Mentre lo Statuto pretendeva porsi come norma fondamentale del sistema tributario nell'ambito della *Generalitat*, il Tribunale costituzionale oppone la propria consolidata giurisprudenza secondo cui i principi rettori della materia devono essere stabiliti dal legislatore organico (F.J. 130). I precetti

statutari non sono dichiarati incostituzionali, ma la loro applicazione viene espressamente condizionata al rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale e di solidarietà fra le Comunità autonome. Tutte le decisioni assunte in materia da parte degli organi 'autonomici' dovranno perciò uniformarsi ai criteri stabiliti dal Consiglio di politica tributaria e finanziaria, istituito dal legislatore organico come organo multilaterale di concertazione fra Comunità autonome e Stato, nell'ambito del quale quest'ultimo esercita la funzione di coordinamento.

Lo Statuto proclama che il principio di solidarietà in materia tributaria non può trovare attuazione in misure che discriminino la Catalogna rispetto alle altre Comunità autonome. La sentenza riconosce questo precepto conforme alla previsione costituzionale che tende ad evitare il crearsi di privilegi economici o sociali che avvantaggino una Comunità autonoma a discapito di un'altra (F.J. 131). In attuazione di tale previsione, viene imposta una lettura costituzionalmente orientata della norma statutaria in cui si vieta che i meccanismi di livellamento economico adottati dallo Stato alterino la posizione della Catalogna rispetto alle altre Comunità autonome in ordine di consistenza del reddito medio *pro capite*: essa è legittima, purché vi si attribuisca il limitato significato d'impedire che il contributo catalano ai meccanismi di livellamento possa comportare un aumento del reddito medio *pro capite* delle Comunità autonome beneficiate tale da far loro superare quello della stessa Catalogna (F.J. 134). Il Tribunale costituzionale aggiunge che, nel relativo calcolo, si dovranno computare soltanto i contributi catalani a favore delle Comunità autonome di riferimento, non anche quelli stanziati direttamente dallo Stato. Viene invece dichiarata incostituzionale la norma statutaria che esclude il contributo catalano ai meccanismi di livellamento nel caso in cui le Comunità autonome beneficiate non pongano in essere uno sforzo fiscale equiparabile: secondo il Tribunale, infatti, un legislatore 'autonomico' non può imporre agli altri legislatori di pari livello territoriale criteri generali cui informare la rispettiva regolamentazione tributaria.

12

La sentenza impone, poi, un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione che istituisce la Commissione mista Stato-*Generalitat* per gli affari economici e fiscali (F.J. 135). Per un verso, tale Commissione deve operare come organo meramente complementare rispetto al Consiglio di politica tributaria e finanziaria, sede multilaterale in cui sono rappresentate anche le altre Comunità autonome. Per altro verso, il mancato raggiungimento di accordi specifici tra Stato e *Generalitat* non può impedire al primo di esercitare in piena libertà le proprie competenze in materia economica e fiscale. Viene invece dichiarata illegittima la norma statutaria che attribuiva alla *Generalitat* la competenza a stabilire e disciplinare i tributi propri dei governi locali (provinciali e municipali) in Catalogna, poiché si tratta di un ambito riservato in via esclusiva alla legislazione statale.

Il Tribunale costituzionale si dilunga, infine, sul procedimento di riforma dello Statuto catalano, per risolvere la questione se compete al Re o al Presidente della *Generalitat* convocare il referendum popolare nel caso in cui il Parlamento nazionale modifichi un progetto di riforma già approvato in sede territoriale. La decisione finale è quella per cui tale competenza spetta al Presidente della *Generalitat*, non già nella sua veste di rappresentante della Comunità autonoma, bensì in quella di rappresentante dello Stato nel territorio (F.J. 147).

8- Ciò che i deputati del Partito Popolare chiedevano con il loro ricorso era la pressoché radicale cancellazione del nuovo Statuto catalano. Favorevoli a tale drastica soluzione erano alcuni membri dello stesso Tribunale costituzionale, che hanno infatti votato contro la decisione del *plenum* e l'hanno criticata duramente nelle proprie opinioni dissenzienti<sup>24</sup>. La sentenza, in effetti, frustra gran parte dei contenuti innovativi dello Statuto, ma mantiene in vita le relative previsioni attraverso un ricorso massiccio alla controversa tecnica delle pronunce interpretative di rigetto. In questo modo, lo Statuto catalano viene in sostanza riscritto dal Tribunale costituzionale, pure nelle parti non direttamente toccate dal dispositivo: ne viene alterato lo spirito, se ne deprimono le potenzialità di sviluppo futuro, lo si inquadra all'interno di un modello di distribuzione territoriale del potere che il legislatore statutario intendeva chiaramente superare.

La sentenza, nel momento stesso in cui inibisce l'ulteriore approfondimento del processo 'autonomico' sul presupposto che esso già abbia raggiunto il massimo costituzionalmente consentito, avvicina il modello territoriale spagnolo a quello italiano, dotandolo di una rigidità su cui solo potrà incidere l'eventuale evoluzione della giurisprudenza costituzionale. Se la volontà di autogoverno espressa a livello territoriale e approvata dal legislatore centrale si scontra con l'improvviso irrigidimento dell'interpretazione costituzionale, il dibattito politico non potrà che concentrarsi sull'unica alternativa atta a compensare la perdita elasticità: la riforma della Costituzione<sup>25</sup>.

13

È ben vero che molti dei vizi di costituzionalità ravvisati nella sentenza erano già riscontrabili in alcuni Statuti di autonomia di 'prima generazione', quelli approvati negli anni immediatamente successivi alla Costituzione del 1978; così come è vero che, in molti casi, il nuovo Statuto catalano si è limitato ad attribuire rango statutario a previsioni (come quelle sul modello bilinguistico) che già erano contenute in leggi 'autonomiche' ordinarie<sup>26</sup>. Nell'una come nell'altra ipotesi, tuttavia, simili previsioni avevano scampato la censura di costituzionalità per il semplice motivo di essere il risultato di complicati compromessi politici, che avevano abbassato il livello di conflittualità fra i principali partiti spagnoli. Gli Statuti di autonomia di 'seconda generazione', invece, nascono in un clima politico caratterizzato da conflittualità crescente, che – come nel caso catalano – trova infine espressione nella proposizione di corposi e particolareggiati ricorsi di costituzionalità<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Il riferimento è, in particolare, alle opinioni dissenzienti dei quattro magistrati di area conservatrice: Vicente Conde Martín de Hijas, Javier Delgado Barrio, Jorge Rodríguez-Zapata Pérez e Ramón Rodríguez Arribas. Di diverso tenore è, invece, il voto particolare del magistrato catalano Eugeni Gay Montalvo.

<sup>25</sup> Per questa proposta isolativa, Cfr. J.J. SOLOZÁBAL, *Una sentencia en el camino*, in [www.iustel.com/](http://www.iustel.com/), 2010; J. PÉREZ ROYO, *Problema constituyente*, cit.; S. MUÑOZ MACHADO, *La verdad sobre el caso Estatut (y III)*, in [www.elimparcial.es/](http://www.elimparcial.es/), 2010; M.A. APARICIO PÉREZ, *Alguna consideración sobre la STC 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional*, cit., p. 4.

<sup>26</sup> Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*

<sup>27</sup> Esempio patente della situazione politica altamente conflittuale è la dichiarazione del responsabile di giustizia del Partito Popolare, che ha anticipato di poco tempo la pronuncia della sentenza in commento, secondo cui era preferibile che sulla legittimità dello Statuto catalano si pronunciasse un Tribunale costituzionale composto da numerosi membri in regime di *prorogatio*, piuttosto che uno composto da membri eletti nel corso di una legislatura in cui il Partito Socialista Operaio Spagnolo gode della maggioranza dei seggi parlamentari. La dichiarazione è riportata da J.A. MONTILLA MARTOS, *op. cit.*, p. 2.

È forse questo uno dei principali motivi per cui il Tribunale costituzionale ha preferito irrigidire improvvisamente l'interpretazione delle norme costituzionali che delineano il modello spagnolo di distribuzione territoriale del potere. Se il processo di approvazione dei nuovi Statuti di autonomia veniva man mano configurandosi come una revisione costituzionale a Costituzione invariata, condotta per lo più escludendo dai relativi procedimenti una parte significativa della rappresentanza politica (quantomeno a livello di Parlamento statale), l'unica strada sicura per abbassare il livello di conflittualità fra i partiti era quello di spingerli verso il procedimento di revisione costituzionale, le cui virtualità inclusive potrebbero aprire a uno scenario politico caratterizzato dalla ricerca di soluzioni maggiormente condivise. In quest'ottica, anche le numerose interpretazioni costituzionalmente orientate imposte dalla sentenza acquistano un diverso significato, indicando che, laddove possibile, i giudici costituzionali hanno voluto evitare tagli sostanziosi delle previsioni statutarie, che avrebbero potuto infiammare ulteriormente il clima politico<sup>28</sup>.

Anche l'utilizzazione del criterio di competenza anziché di gerarchia quale canone ispiratore dei rapporti tra legge organica statutaria e legge 'autonomica' ordinaria – sia pure limitatamente allo sviluppo dei diritti fondamentali – ha l'effetto di stemperare la tensione politica in quest'ambito così delicato. Con tale tecnica, il Tribunale costituzionale nega che in materia di diritti fondamentali lo Statuto di autonomia possa integrare il 'blocco di costituzionalità' e, in questo modo, punta a massimizzare il principio di reversibilità delle decisioni normative, imponendo che l'attuazione nel dettaglio delle relative norme costituzionali sia condotta mediante il procedimento legislativo ordinario (cioè a maggioranza semplice)<sup>29</sup>.

14

Lo spazio normativo in cui possono muoversi gli Statuti di autonomia viene dunque compreso sia verso l'alto, sia verso il basso: nell'un verso, irrigidendo l'interpretazione delle norme fondamentali sull'organizzazione territoriale dello Stato, per impedire che possa modificarle un legislatore non sufficientemente rappresentativo; nell'altro verso, elasticizzando l'ambito di manovra del legislatore ordinario, per impedire che possa cristallizzarsi nel tempo una disciplina di dettaglio non sufficientemente condivisa. Le due tecniche non sono antitetiche nella misura in cui l'obiettivo del loro utilizzo congiunto converge verso la sdrammatizzazione dell'intenso dibattito politico venuto a crearsi intorno all'adozione degli Statuti di 'seconda generazione'.

Da questa vicenda, anche l'Italia può trarre un utile insegnamento. Non devono sottovalutarsi – è vero – le ingenti differenze fra l'ordinamento italiano e quello spagnolo, soprattutto in ordine ai procedimenti di approvazione degli Statuti. Può tuttavia convenirsi che, specialmente in questo settore, l'elasticità o la rigidità del modello di distribuzione territoriale del potere dipende non tanto (o non solo) dai contenuti testuali delle relative norme costituzionali, quanto (anche) dalla misura del consenso politico su cui le norme di attuazione – statutarie o legislative che siano – possono contare nel momento in cui vengono approvate. Allorché si raggiungano accordi preventivi in merito al loro contenuto, è probabile che esse non vengano impugnate in caso di violazione delle norme costituzionali sulla forma di stato. Al contrario, la loro approvazione in un clima politico altamente conflittuale alimenta inevitabilmente il contenzioso costituzionale, mettendo a repentaglio o comunque 'precarizzando' gli obiettivi perseguiti dal legislatore regionale.

---

<sup>28</sup> Cfr. J. TEJADURA TEJADA, *op. cit.*

<sup>29</sup> Su questa presa di posizione del Tribunale costituzionale, Cfr. V. FERRERES COMELLA, *op. cit.*, p. 3.

La sentenza del Tribunale costituzionale rappresenta, in questo senso, un monito anche verso i legislatori statutari italiani, affinché cerchino sempre di raggiungere il massimo consenso possibile non solo a livello di politica territoriale, ma pure (e forse soprattutto) a livello di politica statale.