



Laura Frosina*

Le elezioni catalane del 14 febbraio tra pandemia e secessione Note a margine di un incerto e controverso appuntamento elettorale**

Sommario: 1. Le elezioni catalane del 14 febbraio e la persistente centralità politica della questione secessionista. 2 Un appuntamento elettorale incerto e controverso. 3. Chi ha vinto le elezioni? Una vittoria condivisa tra socialisti, indipendentisti e astensionisti. 4. Il nuovo Governo catalano: i possibili scenari 5...e le possibili evoluzioni del conflitto tra secessione, costituzionalismo e federalismo

1. Le elezioni catalane del 14 febbraio e la persistente centralità politica della questione secessionista.

Il 14 febbraio, in un clima di incertezza generale e nel pieno della terza ondata della pandemia, si sono celebrate le elezioni catalane per il rinnovo dei 135 componenti il *Parlament*. L'incertezza della data elettorale, l'unicità dell'evento, l'elevato astensionismo, e la pluralità di chiavi interpretative del risultato elettorale possono considerarsi la cifra distintiva di queste elezioni che hanno avuto una straordinaria risonanza ed eco politica tanto a livello autonomico che nazionale.

Le elezioni del 14 febbraio hanno rappresentato prima di tutto un evento elettorale unico, senza precedenti nella storia catalana, perché si sono svolte durante la vigenza dello stato di allarme a livello nazionale e nel corso di un'emergenza sanitaria straordinaria, che ne ha reso a lungo incerta la data e imposto, altresì, delle modalità di organizzazione e svolgimento del tutto inedite. La presenza di un numero più elevato di seggi allestiti anche in luoghi inconsueti (mercati o palazzetti degli sport), file separate e fasce orarie differenziate per soggetti positivi al Covid-19 e altre categorie vulnerabili, nonché

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate- Sapienza Università di Roma

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

un'applicazione più estesa del voto per corrispondenza, rappresentano soltanto alcune delle peculiarità organizzative adottate al fine di garantire a tutti i cittadini l'esercizio del diritto di voto in condizioni di sicurezza sanitaria. Nonostante l'adozione di queste misure di prevenzione, la paura del contagio è stata sicuramente uno dei fattori che, assieme a un sentimento diffuso di disaffezione verso la politica catalana, ha contribuito a determinare una bassissima partecipazione elettorale, pari al 51,29%¹, rendendo l'astensionismo uno dei protagonisti di queste elezioni e un'incognita interpretativa ulteriore per la lettura del risultato elettorale².

Un altro tratto distintivo di queste elezioni è rappresentato, infatti, dalla pluralità e dalla complessità delle questioni che si sono disputate. Nella dinamica elettorale si giocavano diverse partite che andavano oltre l'identificazione del partito vincitore e la costituzione del nuovo Governo della Generalità, dopo la parentesi politica del Governo indipendentista di Quím Torra, ma riguardavano anche altre questioni, quali, ad esempio: il futuro dell'indipendentismo catalano e la possibilità di aggiudicarsi una vittoria a maggioranza assoluta di voti, oltre che di seggi; la contesa tra *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc) e *Junts per Catalunya* (JxCat) per la *leadership* all'interno del blocco indipendentista; la stabilità politica del Governo minoritario Sánchez Iglesias saldamente ancorata alla collaborazione parlamentare di Erc; e, infine, la possibile ridefinizione degli equilibri interni all'area di destra dinanzi alla temuta, ma possibile, ascesa del partito di estrema destra, sovranista e antindipendentista di Vox.

La partita più importante era sicuramente legata alla riapertura della irrisolta questione secessionista, mai sopita dopo la convulsa e drammatica vicenda referendaria e indipendentista del 2017³, ma riattualizzata e riacutizzata in occasione di queste elezioni e, soprattutto, foriera di implicazioni problematiche per il futuro dell'Esecutivo di coalizione nazionale. La questione, già oggetto di un conflitto politico-costituzionale senza precedenti con Madrid⁴, si è riproposta a distanza di tre anni con elementi di complicazione e tensione

¹ Per una consultazione dei dati elettorali si rinvia ai *resultats definitius* in [Parlament2021.cat](#)

² Parla espressamente di vittoria dell'astensionismo A. Branchadell, *La victoria de la desafección*, in *El País* del 21 febbraio 2021. Egli osserva come l'astensione, benché prevedibile, non possa essere attribuita unicamente alla pandemia ma anche alla disaffezione verso la politica catalana. A riprova di ciò evidenzia come mentre nelle elezioni svoltesi nel luglio scorso in Galizia e nel Paese Basco si sia registrato un calo della partecipazione elettorale abbastanza contenuto (di circa il 5% in Galizia e di poco più del 9% nel Paese Basco), in Catalogna, invece, l'abbassamento è stato pari al 26%, passando da un'affluenza del 79% al 53,5%.

³ Per una ricostruzione della vicenda M. Aragon Reyes, *El desafío en Cataluña: Comentario constitucional*, in *Revista electronica de Estudios Internacionales*, n. 35, 2018; M. Azpitarte Sánchez, *La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017*, in *Revista Española de Derecho constitucional*, n.112, 2018, pp. 147 ss; E. Alberti Rovira, *El conflicto de Cataluña como crisis constitucional*, in *Cuadernos Monográficos de teoría del estado, derecho público y historia constitucional*, n. 10, 2019, p. 301 ss. Nella dottrina italiana v. A. Mastromarino, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017; A. Di Martino, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018; G. Poggeschi, *La Catalogna: da nazione storica alla repubblica immaginaria*, Napoli, Editoriale Scientifica 2018; sia consentito anche il rinvio a L. Frosina, *La deriva della Catalogna verso la secessione unilaterale e l'applicazione dell'articolo 155 Cost.*, in *Nomos*, n.3, 2017.

⁴ R. Blanco Valdés, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, DPCE on line, n. 3, 2017, p. 441 ss., che parla di gravissima crisi politico-costituzionale; e E. Virgala Foruria, *Golpe independentista al Estado*

ulteriori dovuti, in particolare, alla detenzione dei politici catalani condannati, per i reati di sedizione e malversazione dei fondi pubblici, a 13 anni di reclusione dalla sentenza n. 459/2019⁵; alla pressante richiesta politica per ottenere l'indulto per tali detenuti; alla rifondazione di JxCat e all'attivismo politico di Carles Puigdemont latitante a Bruxelles⁶; alla lenta rottura consumatosi tra Jxcat ed Erc; e infine, alla esistenza di profonde divergenze, sia tra i partiti del fronte unionista che di quello independentista, sulle modalità di gestione di un problema che, per come impostato e affrontato dalle forze politiche, non sembra trovare facilmente una possibilità di risoluzione condivisa nel quadro dello Stato di diritto democratico spagnolo.

La speranza riposta da molti in queste elezioni era che il tema della indipendenza potesse soccombere dinanzi alla necessità di concentrarsi sulla lotta al Covid-19, che nel corso dell'anno, oltre a produrre una crisi sanitaria ed economica devastante, ha contribuito ad alimentare divisioni e disuguaglianze sociali e territoriali profonde nel Paese. In realtà i problemi derivanti dall'emergenza sanitaria si sono aggiunti a quelli della frustrazione independentista creando un clima di sfiducia generale, scontento e di scontro nella Comunità autonoma, come dimostrano drasticamente le manifestazioni e le tensioni sociali esplose in queste settimane per protestare contro l'arresto del rapper Pablo Hasel⁷

La pandemia e la secessione sono stati, dunque, i due poli attorno ai quali si è giocata questa singolare competizione elettorale, che ha visto contrapporsi i temi della lotta al Covid-19 e della ricostruzione economica e sociale, da un lato, e quelli della indipendenza della Catalogna, mediante il dialogo e la negoziazione o l'unilateralismo, dall'altro. Temi che hanno monopolizzato il dibattito politico elettorale e che - come vedremo - non sono riusciti a prevalere l'uno sull'altro ma si sono neutralizzati a vicenda in un gioco a somma zero.

Queste notazioni preliminari aiutano a comprendere l'ampia mole di pressioni, aspettative, problemi politici e costituzionali collegati a questo incerto e controverso appuntamento elettorale, considerato "centrale" dalle forze politiche non soltanto per

constitucional de derecho, in Forum DPCE on line-Catalogna, che la definisce la crisi costituzionale più importante dal tentato colpo di Stato del 23 febbraio del 1981

⁵ Per una analisi di questa sentenza si consenta il rinvio a L. Frosina, *Il conflitto catalano tra giustizia e politica*, n. 20, 2019. *Prime osservazioni sulla sentenza del Tribunale Supremo sul c.d. procès*, in *Federalismi.it*, 20, 2019.

⁶ Il 25 luglio 2020 è iniziato il processo di rifondazione di JxCat, conclusosi nel mese di ottobre dello stesso anno, che ha portato alla sua scissione con PdeCat e alla creazione di un nuovo soggetto politico guidato alla presidenza da Carles Puigdemont.

⁷ Nelle ultime settimane si sono scatenate ondate di manifestazioni e proteste violente a Barcellona e in altre città della Spagna per manifestare a favore di Pablo Hasel, il rapper spagnolo condannato dall'*Audencia Nacional* a nove mesi di carcere per il messaggio di esaltazione del terrorismo e le ingiurie alla Corona e alle istituzioni contenuti nei tweet da lui pubblicati e nei testi delle sue canzoni. Il giorno dell'arresto il rapper si è chiuso nell'Ufficio del Rettorato dell'Università di Lleida, dove è stato prelevato dai *Mossos d'Esquadra*, per dare maggiore risonanza all'evento. Il suo arresto ha aperto un vaso di pandora portando a galla tensioni sociali e riaprendo un ampio dibattito sulla libertà di espressione, che ha spinto il Governo Sánchez ad impegnarsi a modificare il Codice Penale per punire con il carcere soltanto i reati legati alla libertà di opinione che costituiscano un rischio per l'ordine pubblico.

l'apertura di un nuovo ciclo politico in Catalogna, ma anche per la stabilità politica del Governo e la possibilità di risolvere definitivamente un problema persistente e lacerante come quello del secessionismo catalano. La questione territoriale catalana, al di là della pluralità delle posizioni politiche e costituzionali emerse in questi anni, è entrata da circa un decennio in modo preponderante nella vita politica del Paese e non dimostra di essere recessiva nemmeno di fronte a un fenomeno di portata epocale e centrale per la vita dei cittadini come la pandemia prodotta dal Covid-19⁸.

2. Un appuntamento elettorale incerto e controverso

La scadenza naturale della XII legislatura catalana era prevista nel mese di dicembre 2021, ma la condanna di interdizione alle cariche pubbliche per il Presidente della Generalità, Quím Torra, ha accelerato la dinamica politica rendendo necessaria la indizione di elezioni anticipate nella Comunità autonoma. La vicenda elettorale ha preso, infatti, le mosse dalla nota [sentenza n.1208/2020](#), del 28 settembre 2020, con cui il Tribunale Supremo ha confermato l'inabilitazione alle cariche pubbliche per Quím Torra, giudicato colpevole di un reato di disobbedienza istituzionale⁹. Questa sentenza ha portato alla automatica destituzione di Torra e alla sua sostituzione alla presidenza della Generalità, mediante [decreto n.114/2020](#)¹⁰, con il vicepresidente Pere Aragonés, consigliere dell'Economia e Finanze e coordinatore nazionale di Erc¹¹. L'accertata impossibilità nei due mesi successivi di trovare una maggioranza parlamentare in grado di formare un Governo alternativo nella Comunità autonoma ha portato nel mese di dicembre all'approvazione del [decreto n. 147/2020](#)¹², per mezzo del quale è stato disposto lo scioglimento automatico del Parlamento catalano e sono state convocate le elezioni il 14 febbraio. La data di queste elezioni appariva tuttavia segnata da un velo di incertezza. Nel decreto se ne condizionava la celebrazione all'andamento della situazione epidemiologica

⁸ Sulla centralità della questione catalana si v. M. Iacometti, *La "questione catalana": un passato che sempre ritorna?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed europeo*, n. 4, 2018, pp. 909-938. Sulle correlazioni esistenti tra la questione catalana e le dinamiche di governo si v. A. Mastromarino, *La Spagna dopo il voto: l'ombra catalana sul Governo, la prospettiva delle riforme*, in DPCE-online, 2, 2019, XI ss.

⁹ Il Tribunale Supremo ha confermato la condanna alla interdizione alle cariche pubbliche emessa in precedenza dal Tribunale Superiore di Giustizia Catalano nei confronti di Quím Torra, per aver commesso un reato di disobbedienza. Questi era stato ritenuto colpevole di tale reato perché si era rifiutato, durante la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2019, di rimuovere dal Palazzo della Generalità i simboli esposti a favore dei *presos polítics*, contravvenendo a quanto ordinato dalla Giunta Elettorale Centrale. Per una ricostruzione della vicenda v. A. Mastromarino, *Un nuovo capitolo arricchisce la saga catalana: l'interdizione di Quim Torra*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp.408-411; M. Cecili, *Torra inabilitato, la Catalogna torna nel caos istituzionale e si avvia a nuove elezioni*, in *Diritti comparati*, del 5 ottobre 2020.

¹⁰ *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOCG)n. 8237A

¹¹ Per la ricostruzione di questa vicenda e della relativa sentenza si consenta il rinvio a L. Frosina, *La inestable estabilidad del II Gobierno Sánchez nella perdurante emergenza sanitaria*, cronache costituzionali dall'estero pubblicate nel n.3, 2020 di questa Rivista

¹² DOCG n. 8301

e all'esistenza di garanzie sanitarie necessarie ad assicurarne il regolare svolgimento, senza pregiudicare la tutela del diritto alla salute della collettività.

Il 15 gennaio, a distanza di un mese dall'atteso appuntamento elettorale, il Governo catalano, dopo aver ottenuto il consenso dei partiti in Parlamento con la sola eccezione dei socialisti catalani, ha approvato il [decreto 1/2021](#)¹³, con cui ha sospeso le elezioni rinviandone la celebrazione al 30 maggio in ragione della emergenza sanitaria in corso e della necessità di garantirne la qualità democratica. Nel decreto si riteneva, infatti, che la celebrazione delle elezioni in quel contesto pandemico avrebbe potuto mettere a rischio il diritto alla salute e, soprattutto, pregiudicare l'esercizio del diritto di voto e la partecipazione politica piena di tutti i cittadini in condizioni di libertà e uguaglianza (con particolare riguardo ai malati di Covid-19), alterando il regolare svolgimento dell'intero processo elettorale e compromettendo la democraticità della votazione nel suo complesso.

Il decreto n. 1/2021 di rinvio delle elezioni è stato oggetto di plurimi ricorsi innanzi al Tribunale Superiore di Giustizia Catalano (TSJC), per fermare quella che è stata definita dalla *Fiscalía* catalana “una anormalità giuridica e istituzionale”¹⁴. Il Tribunale ha accolto i ricorsi ordinando dapprima la sospensione del decreto di rinvio, sotto forma di misura cautelare di massima urgenza¹⁵, e poi disponendo il 27 gennaio il suo annullamento definitivo con la [sentenza n. 121/2021](#), che ha posto fine alla incognita delle elezioni confermando definitivamente l'appuntamento elettorale del 14 febbraio. I giudici della sezione quinta del contenzioso amministrativo, chiamata a decidere sul ricorso n. 17/2021 per la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali, sono pervenuti a tale decisione, ritenendo, anzitutto, che la decisione di sospensione e rinvio delle elezioni non trovasse alcun fondamento giuridico nel quadro normativo nazionale ed autonomico. Hanno ritenuto, poi, che non sussistesse l'elemento della imprevedibilità e non ricorsero ragioni di carattere sanitario o elettorali tali da impedire l'effettivo svolgimento delle elezioni nel rispetto delle garanzie democratiche¹⁶, e come, anzi, lo svolgimento di queste elezioni fosse pienamente compatibile con la regolamentazione del nuovo stato di allarme che contempla espressamente la continuità dei processi elettorali nelle Comunità autonome¹⁷. Nella decisione giudiziaria ha pesato anche la valutazione della necessità di ripristinare un quadro di normalità democratica in Catalogna e di scongiurare il rischio di un eccessivo

¹³ DOGC n. 8317

¹⁴ *La Fiscalía defiende mantener el 14 F para evitar una “anormalidad institucional”*, in El País, del 29 gennaio 2021

¹⁵ I magistrati hanno deciso di sospendere in via cautelare il decreto di rinvio per “motivi di urgenza straordinaria” ed evitare che una decisione tardiva potesse produrre effetti irreversibili sulla convocazione elettorale del 14 febbraio, rendendone di fatto impossibile la celebrazione.

¹⁶ Parimenti, ad esempio, alla situazione di confinamento domiciliare vigente in piena emergenza pandemica durante il primo stato di allarme, che obbligò, nel mese di marzo scorso, a sospendere e rinviare le elezioni nel Paese Basco e in Galizia.

¹⁷ La disposizione addizionale unica del Regio Decreto 926/2020, inclusa come disposizione addizionale prima nel Regio Decreto 956/2020, prevede che: “La vigencia del estado de alarma no impedirá el desenvolvimiento ni la realización de las actuaciones electorales precisas para la celebración de elecciones convocadas a parlamentos de comunidades autónomas”

prolungamento di una situazione di precarietà nel funzionamento delle istituzioni democratiche. Alla luce di queste e altre considerazioni, i giudici sono pervenuti alla conclusione che sussistessero le necessarie garanzie di sicurezza sanitaria e di qualità democratica per lo svolgimento della giornata elettorale e che il rinvio, non giustificato da cause di forza maggiore, avrebbe comportato una lesione del diritto di voto.

La decisione del Tribunale se da un lato ha scontentato la maggior parte dei partiti politici e il Governo della Generalità, che ha parlato di un'inammissibile *judicialización* della lotta contro la pandemia, dall'altro, invece, ha pienamente soddisfatto il Partito socialista catalano che leggeva in questo rinvio elettorale un inaccettabile attacco alla democrazia e una volontà politica di cambiare le regole del gioco per depotenziare la sua posizione elettorale e, soprattutto, la candidatura di Salvador Illa. Quest'ultimo, pochi giorni prima dell'inizio della campagna elettorale, si è dimesso dalla carica di Ministro della Sanità per dedicarsi a pieno alla competizione per concorrere alla presidenza della Generalità.

3. Chi ha vinto le elezioni? Una vittoria condivisa tra socialisti, independentisti e astensionisti.

Il 29 gennaio è iniziata, dunque, una campagna elettorale che si è contraddistinta, nei suoi tratti principali, per lo svolgimento di “comizi digitali”, la notorietà della candidatura socialista di Salvador Illa, le divisioni tra i partiti dell'indipendentismo, l'incertezza nelle preferenze di voto di una parte dell'elettorato, e infine, per i toni molto duri e aggressivi con cui è stata condotta dalle forze politiche.

La campagna elettorale è stata condizionata dal cd. effetto Illa¹⁸, che è riuscito a convogliare sulla sua candidatura il voto utile contrario all'indipendentismo, diffondendo sempre più tra gli independentisti la temuta percezione che un partito non *soberanista* potesse vincere le elezioni. Questo timore ha spinto, a pochissimi giorni dalla elezione, i partiti del blocco independentista (*Esquerra Republicana de Catalunya*, *Junts per Catalunya*-JxCAT, *Candidatura d'Unitat Popular* -CUP, e *Parti Demòcrata* PDECat), a ricompattarsi in un fronte unitario contro i socialisti siglando un accordo dal titolo “Sea cual sea la correlación de fuerzas surgida de las urnas, en ningún caso se pactará la formación de gobierno con el PSC”¹⁹. Si tratta di un accordo promosso dagli ex membri del segretariato dell'Assemblea

¹⁸ Inaki Pardo Torregrosa, *El efecto Illa conduce al Psc hacia una victoria agridulce*, in *La Vanguardia* del 15 febbraio 2021.

¹⁹ Non si tratta di una formula di compromesso politica nuova per i partiti politici catalani. Già nel 2003 il Psc, Erc e Icv (i verdi) sottoscrissero il cd. “Pacto del Tinell” con il quale si impegnarono a non stringere accordi con il Partito popolare né nella Generalità né nel Parlamento, estromettendolo, quindi, da qualsiasi accordo parlamentare o governativo. Nel 2006 Artur Mas, candidato di CiU alla Generalità, si impegnò in forma scritta, dinanzi a un notaio, a non accordarsi con il Partito popolare in nessun caso, per cercare di recuperare piena credibilità davanti a quella parte dell'elettorato più nazionalista dopo tre anni di sintonia con il Pp

Nazionale Catalana, privo di contenuti specifici, ma volto a porre un veto alla candidatura di Salvador Illa per impedire una sua possibile investitura alla presidenza della Generalità.

In questo clima di duro confronto politico si sono svolte, quindi, le attese elezioni nella Comunità autonoma. Le elezioni hanno registrato, come specificato in premessa, una bassissima affluenza elettorale, con un record di astensionismo pari al 48,71%, e un pluralismo partitico inedito che ha portato alla costituzione del Parlamento politicamente più frammentato della storia catalana.

Questi sono i dati più chiari di un risultato elettorale complesso, che si presta a molteplici letture, ed evidenzia l'esistenza di più vincitori e vinti, o, perlomeno, di più partiti che si ritengono tali per diverse ragioni politiche.

Indiscusso è il primato assoluto dei socialisti catalani quale partito più votato all'interno della Comunità autonoma. L'effetto Illa ha dato i suoi frutti, permettendo ai socialisti catalani di conquistare 33 seggi, con il 23% dei voti, e di convertirsi, così, nel primo partito del *Parlament*, raddoppiando quasi interamente la percentuale di voti (13,8%) e seggi (17) rispetto alle passate elezioni.

Indiscussa, tuttavia, appare anche la vittoria alle urne dell'indipendentismo catalano²⁰. L'agognato primato dei socialisti è stato in parte oscurato dal traguardo raggiunto congiuntamente dai partiti dell'indipendentismo, che hanno rafforzato la maggioranza di voti (48,05%) e seggi (74) superando, così, la soglia della maggioranza assoluta nel *Parlament*. All'interno del blocco indipendentista il primo posto è andato ad Erc che, con il 21,3% dei voti e 33 seggi, ha sconfitto il suo principale antagonista, JxCat, rimasto con il 20,07% a quota 32 seggi. Il sorpasso dei repubblicani indipendentisti, guidati da Pere Aragonés e dalla figura simbolo della lotta alla indipendenza di Oriol Junqueras, nonché interlocutori parlamentari privilegiati del Governo di coalizione nazionale, implica il prevalere della linea più moderata e dialogante dell'indipendentismo rispetto alla via dell'unilateralismo propugnata da JxCat. Quest'ultimo, guidato in queste elezioni dalla Professoressa Laura Borrás e sostenuto all'estero dal *Consell de la República* di Carles Puigdemont, sostiene la necessità di seguire la strada dell'unilateralismo approvando direttamente una dichiarazione unilaterale di indipendenza (DUI) e ponendo in atto la resistenza e la disobbedienza istituzionale. Posizione questa condivisa, in parte, da un altro importante protagonista politico del fronte indipendentista, il partito radicale e anticapitalista della CUP, che in queste elezioni ha incrementato il numero di voti (dal 4,45 al 6,67%) e seggi (da 4 a 9 deputati), guadagnando così una posizione chiave per la formazione di un eventuale governo indipendentista a guida repubblicana. Per i radicali della CUP la via unilaterale rimane l'opzione a cui ricorrere soltanto nel caso in cui non si

²⁰ Sugli effetti distorsivi del sistema elettorale, che tende a sovrappresentare le province pro-indipendentiste, in assenza di un meccanismo di aggiornamento dei seggi al variare della popolazione tra province, si rinvia, in particolare, a S. Ceccanti, *Catalogna e Spagna al momento senza uscita*, DPCE-online, n.4, 2017, che parla di una sovrarappresentazione stabile del 5%.

giunga ad un accordo con lo Stato sulla celebrazione di un referendum vincolante sulla indipendenza, nella prospettiva irrinunciabile di procedere verso la costituzione della Repubblica catalana.

Le divisioni e le fratture tra le forze politiche indipendentiste, che hanno partecipato a queste elezioni con programmi e strategie differenti, dovrebbero ricompattarsi attorno alla figura di Pere Aragonés, che aspira a formare un Governo “ampio”, fondato su una base programmatica condivisa che sostenga il diritto all’autodeterminazione e un piano di amnistia e indulto per la scarcerazione dei politici indipendentisti. Questo Governo, secondo la strategia programmatica enunciata, dovrebbe condurre, “nel migliore degli scenari”, a un referendum negoziato con il livello statale per decidere in merito alla costituzione della Repubblica catalana. Per percorrere tale strada, i partiti indipendentisti intendono avvalersi anche del sostegno politico esterno di PdeCat, partito moderato costituitosi dalla scissione con JxCat, il quale, sebbene non sia riuscito a conquistare seggi, contribuisce, con i suoi 77.229 voti, a superare la soglia del 50% ascrivibile al fronte indipendentista²¹.

Nel fronte opposto dei cd. unionisti, oltre alla vittoria elettorale dei socialisti catalani, va segnalata l’ascesa del partito dell’estrema destra neofranchista di Vox, che ha fatto il suo primo ingresso nel Parlamento catalano con il 7,67% dei voti e 11 seggi, collocandosi al quarto posto e staccando di gran lunga i due principali contendenti politici del Pp e *Ciutadans*. Quest’ultimo, in particolare, ha subito un tracollo nella Comunità autonoma, dove era risultato invece vincitore nelle passate elezioni, con una drastica perdita di voti e parlamentari (da 25,37% a 5,58%; e da 30 a 6 deputati) che lo ha collocato in penultima posizione. È riuscito a superare soltanto il Pp che ha registrato il suo peggior risultato elettorale fermandosi a 3 seggi. Il partito sovranista-populista di Vox, emblema dell’opposizione integrale al separatismo, si è aggiudicato, quindi, un primato indiscusso nell’area della destra conservatrice.

Sostanzialmente invariato è rimasto, invece, il risultato di *En Comú Podem*, che è riuscito a invertire il trend negativo registrato nelle ultime elezioni nel Paese Basco e in Galizia, confermando gli 8 seggi della passata legislatura nella Comunità autonoma. La posizione di questo partito è tuttavia divenuta strategica per la formazione del nuovo Governo, sia perché i comuni sostengono una linea abbastanza moderata fondata sulla richiesta dell’indulto e del diritto all’ autodeterminazione, sia perché fanno parte del Governo di

²¹ Al netto dell’elevato tasso di astensionismo, si tratta di uno dei migliori risultati conseguiti dai partiti indipendentisti. I partiti hanno ottenuto complessivamente 4 seggi in più rispetto alle elezioni del 2017 e 2 seggi in più rispetto a quelle del 2015, rafforzando, sia pur di poco, la percentuale di voti. Il traguardo di 74 seggi era stato raggiunto nel 2012, e superato soltanto nel 2010 con il record di 76 deputati, quando il partito nazionalista di CiU, guidato da Artur Mas, si aggiudicò la vittoria negli anni cruciali dell’avvio del processo indipendentista.

coalizione a livello nazionale e, quindi, rappresentano gli interlocutori privilegiati del Partito socialista catalano.

All'interno del blocco unionista (costituito, dunque, da Psc, Vox, *En Comu Podem*, *Ciutadans* e Pp), che somma complessivamente 61 seggi nel *Parlament*, le divisioni e le fratture sono ancora più consistenti rispetto al blocco indipendentista. Alla linea dura contraria a ogni forma di negoziazione e apertura al problema indipendentista sostenuta dai partiti di destra, si contrappone quella più morbida dei socialisti e dei comuni favorevoli alla riapertura del dialogo bilaterale tra Madrid e Barcellona, seppur con alcune differenze di non poco conto. Mentre i socialisti sono favorevoli a una risoluzione del problema catalano che passi per una riforma costituzionale in senso federale asimmetrico dello Stato autonomico, che riconosca la plurinazionalità, e finanche “la territorialización del sistema de gobierno del poder judicial”; i comuni aspirano a concordare la celebrazione di un referendum e pervenire ad una riforma che riconosca la Spagna come “Stato plurinazionale” e il diritto di autodeterminazione della Catalogna come nazione.

Questi dati spiegano perché non sia così facile decodificare un risultato elettorale che non si presta ad una interpretazione univoca. I risultati commentati evidenziano, piuttosto, le ragioni della pluralità di vittorie ascrivibili a tali elezioni, così come le contraddizioni ad esse sottese, che rischiano, nella maggioranza dei casi, di ridurre o neutralizzare a vicenda i vantaggi conseguiti. I socialisti catalani, vincitori effettivi delle elezioni per numero di voti, non sono riusciti a superare Erc nel numero di seggi; questi ultimi hanno ottenuto il primato nel blocco indipendentista conquistando soltanto un seggio in più rispetto a JxCat; la CUP invece ha rafforzato la sua posizione divenendo un partito chiave per la formazione di un Governo indipendentista; gli indipendentisti parlano di una vittoria storica dell'indipendentismo sancita dalla maggioranza assoluta di voti (compresi quelli di PdeCat) e seggi; i socialisti parlano di vittoria delle sinistre e aspirano a formare un Governo progressista; Vox, infine, si afferma come vincitore indiscusso tra i partiti di destra autodichiarandosi unica alternativa valida al separatismo e al cd. *sanchismo*; alcuni commentatori politici sostengono, infine, che i veri vincitori di queste elezioni siano stati l'astensionismo e la disaffezione politica.

4. Il nuovo Governo catalano: i possibili scenari

Con questi risultati elettorali e il prevalere di tali logiche interpretative, quali scenari si aprono, dunque, per la formazione del nuovo Governo in Catalogna? La vittoria di un partito non *soberanista* non rappresenta una novità nella storia recente della Comunità autonoma, ma replica, piuttosto, uno schema inveratosi nelle passate elezioni quando

Ciutadans aveva conquistato il primato parlamentare. Nella scorsa legislatura, tuttavia, la leader del partito, Irene Arrimadas, non avendo la forza politica per candidarsi alla Generalità, aveva lasciato il passo alla formazione di un Governo independentista costituitosi, non senza ritardi e difficoltà, sotto la presidenza di Quím Torra. Il socialista Illa ha invece dichiarato sin da subito di volersi presentare, in qualità di candidato del partito vincitore delle elezioni, alla sessione di investitura che dovrà celebrarsi nella seconda metà del mese di marzo.

Gli scenari astrattamente possibili per costituire un Governo maggioritario politicamente omogeneo nella Comunità autonoma sono due: a) un Governo di coalizione independentista diretto dai repubblicani di Erc; b) un Governo di coalizione delle sinistre di stampo progressista guidato dai socialisti. Nella prassi, tuttavia, si riscontrano diverse difficoltà per la realizzazione di entrambe le ipotesi, ma soprattutto sembrano essersi create delle condizioni impeditive per la fattibilità della seconda.

La prima opzione, che le forze politiche stanno tentando di costruire nelle negoziazioni successive alle elezioni, si fonda su una riedizione rinnovata dell'accordo *soberanista* tra Erc e JxCat per la costituzione di un Governo independentista guidato dai repubblicani e appoggiato, internamente o esternamente, dalla CUP. La soluzione di un Governo di coalizione interamente secessionista, fondata su ragioni di pragmatismo politico, deve fare i conti, però, con le divisioni tra i partiti independentisti già esplose con dirompenza nella passata legislatura. Divisioni che si sostanziano nella distanza ideologica e programmatica e, soprattutto, nella diversità di strategie prospettate per conseguire l'autodeterminazione e l'indulto che rappresentano, ad oggi, i principali obiettivi programmatici comuni²². L'ambizione dei repubblicani sarebbe quella di costituire un governo "ampio", che includa anche "i comuni", per rafforzare la posizione della sinistra all'interno della coalizione di governo independentista. Questa soluzione si scontra, tuttavia, con la resistenza espressa finora da *En Comun* e JxCat per la costituzione di un Governo in comune.

La soluzione di un Governo delle sinistre, non nuova alla politica catalana come dimostrano le parentesi dei Governi di Pasqual Maragall (2003 - 2006) e José Montilla (2006-2010), si scontra, invece, con i solidi veti incrociati posti dai socialisti e repubblicani e non sembra, quindi, avere concrete possibilità di prosperare. Erc, come anzidetto, si è impegnato con la sottoscrizione di un documento a non negoziare un Governo con il Psc, e, quest'ultimo, si è dichiarato contrario a governare con un partito sostenitore dell'indipendenza. L'aspirazione socialista sarebbe quella di reiterare la formula

²² Già nelle settimane successive alle elezioni la negoziazione tra Erc, Jxcat e la CUP si sta facendo particolarmente complessa, soprattutto a causa delle proteste e dei duri scontri scoppiati nella regione per la vicenda della carcerazione del rapper Pablo Hasel. La CUP ha condizionato il suo appoggio a un governo di coalizione independentista ad una immediata riforma del modello dei Mossos d'Esquadra, che preveda anzitutto il divieto di utilizzo dei proiettili di foam. Tra le altre condizioni la CUP ha posto un piano di sostegno sociale per i soggetti più colpiti dalla crisi e la celebrazione del referendum di autodeterminazione.

coalizionale seguita a livello nazionale tra Sánchez-Iglesias, siglando una alleanza con i “comuni”, ma tale soluzione non sembra percorribile perché supporrebbe la costituzione di un Governo minoritario, sostenuto da soli 41 deputati, privo, dunque, dei numeri sufficienti per governare e costretto a ricercare costantemente appoggi per qualsiasi progetto o iniziativa politica. Soluzione, quest’ultima, che diventa impraticabile in un contesto parlamentare in cui, oltre all’opposizione conclamata del fronte independentista al partito socialista, si affianca quella dei partiti della destra antindependentista che si sono dichiarati contrari all’investitura di Salvador Illa.

Infine, un’altra alternativa tecnicamente possibile, proposta e sostenuta dai “comuni” in queste prime settimane di negoziazione, è quella di un Governo bipartitico minoritario composto da questi ultimi ed Erc, guidato da Aragonés, e appoggiato esternamente dai socialisti catalani. Anche questa soluzione, tuttavia, non supera l’opposizione espressa dai socialisti al sostegno di un Governo guidato da un presidente independentista. Secondo alcuni analisti politici, i socialisti potrebbero accettare, *in extremis*, questa soluzione per scongiurare il rischio di un Governo interamente secessionista, o, ancor peggio, il ricorso a nuove elezioni in assenza di una maggioranza parlamentare.

Le incognite per la formazione del nuovo Governo dovrebbero sciogliersi entro il 12 marzo, termine ultimo previsto per la sessione costitutiva del *Parlament* ed entro il quale le forze politiche aspirano a concludere gli accordi per la investitura. In quella sessione sarà eletto il Presidente del Parlamento, che sarà chiamato, successivamente, a operare le consultazioni con i leader delle forze politiche con rappresentanza parlamentare per designare il candidato alla Presidenza della Generalità in grado di ottenere il sostegno parlamentare più ampio possibile²³.

5. ...e le possibili evoluzioni del conflitto tra secessione, costituzionalismo e federalismo

Comunque si concluderà il processo di formazione del nuovo Governo nella Comunità autonoma²⁴, il problema territoriale-secessionista sembra destinato a riproporsi nella vita politico-costituzionale del Paese, senza che si prospetti all’orizzonte una facile via di risoluzione.

I partiti independentisti continuano a rivendicare un diritto alla autodeterminazione, quale diritto rivolto a promuovere e a consumare una secessione negoziata o unilaterale

²³ V. art. 4, secondo comma, della *Ley 13/2008, de 5 novembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno*, in DOGC, 5256, del 12 novembre 2008-

²⁴ Di questo processo si terrà conto nelle prossime cronache costituzionali dall’estero che saranno pubblicate nel n.1/2021 della Rivista

dallo Stato spagnolo, compiendo quella che il Tribunale Supremo ha definito nella sentenza sul *procés* una “falsificazione” della realtà giuridica, ovvero quella che è stata definita da alcuna dottrina con la fortunata espressione di *fake ius*²⁵. La versione interpretativa del diritto all'autodeterminazione fornita dagli indipendentisti, quale *ius secessionis* privo di qualsiasi presupposto giustificativo, non trova infatti profili di legittimazione nella Costituzione spagnola²⁶, che consacra piuttosto i principi della sovranità popolare e della indissolubile unità della Nazione spagnola (artt. 1 e 2 Cost). Non trova fondamento nemmeno nel diritto internazionale, che tutela prioritariamente la integrità territoriale degli Stati, e si orienta nella direzione del non riconoscimento di un diritto alla secessione internazionalmente protetto e nella limitata applicazione dell'autodeterminazione in chiave secessionista. E, infine, non trova un riconoscimento nel diritto dell'Unione europea, che tutela piuttosto la identità nazionale e la salvaguardia della integrità territoriale degli Stati membri (art.4.2. TUE), e che, in occasione del tentativo secessionista catalano del 2017, ha mantenuto una posizione di neutralità e non interventismo denunciando soltanto una violazione della legalità costituzionale internamente all'ordinamento spagnolo.

I partiti indipendentisti continuano a perorare la causa di un referendum autonomico di natura indipendentista da negoziare con lo Stato centrale, strada che non trova un fondamento nel diritto costituzionale e legislativo spagnolo e che, durante gli anni del *procés*, è stata già intentata senza successo dalle istituzioni catalane. Non stupisce infatti che un istituto come il referendum autonomico di stampo secessionista abbia incontrato difficoltà a penetrare in un ordinamento che- come quello spagnolo- si fonda principalmente, tanto per motivi di prudenza storica che politica²⁷, sulla democrazia rappresentativa e soltanto in via marginale sulla democrazia diretta²⁸. In questi anni il Tribunale Costituzionale è intervenuto a più riprese su questi temi ribadendo, con una corposa giurisprudenza, le importanti differenze concettuali tra sovranità e autonomia, potere costituente e potere costituito, consultazioni referendarie e non referendarie, democrazia diretta e democrazia partecipativa²⁹. Nella nota sentenza n. 42/2014 di massima apertura rispetto al problema secessionista, quando il *procés* provava ancora a

²⁵ Questa espressione si deve a Ruiz-Rico Ruiz, *Crisis territorial en Cataluña y apariencia jurídica: ¿Posverdad o posconstitucionalismo? Ponencia presentada en el XVI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Málaga, abril de 2018

²⁶ Il diritto di autodeterminazione come *ius secessionis* fu espressamente escluso dal costituente spagnolo dalla dichiarazione dei diritti contenuta nel testo costituzionale. A tal proposito va ricordato che il 21 luglio del 1978 il Congresso dei Deputati respinse a larga maggioranza l'emendamento presentato dal deputato basco, Letamendía Belzunce, per incorporare il diritto all'autodeterminazione nella Costituzione, che prevedeva un procedimento per ottenere la secessione sulla base di una richiesta maggioritaria formulata dagli abitanti della regione. Cfr. J. Solé Tura, M. Carrillo (a cura di M. Della Morte-M. A Gliatta), *Nazionalità e nazionalismo in Spagna, Autonomie federalismo e autodeterminazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 115

²⁷ J. De Miguel Bárcena, *El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional*, in *Revista Española de Derecho constitucional*, n.113, 2018, p. 141

²⁸ Cfr. in particolare, STC nn. 119/1995 e 103/2008

²⁹ Cfr., in particolare, STC nn. 31, 32, 138 del 2015. Sottolinea questo aspetto A. Di Martino, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, *Costituzionalismo.it*, 1, 2018, p. 87.

muoversi in un quadro di legalità costituzionale, il Tribunale Costituzionale ha confermato l'illegittimità costituzionale di un referendum autonomico sul tema dell'indipendenza convocato unilateralmente dalle Comunità autonome, insistendo sugli argomenti della incompetenza formale e materiale e, soprattutto, sulla indisponibilità della materia della unità territoriale riservata, in caso, al legislatore costituzionale³⁰. Va ricordato, infatti, che in quella stessa sentenza, nell'intento di offrire delle soluzioni perlomeno teoriche al problema secessionista, il giudice costituzionale ha fornito delle importanti svolte interpretative su talune questioni fondamentali. Ha definito il cd. *derecho a decidir* una aspirazione politica legittima nel rispetto “dei principi di legittimità democratica, pluralismo e legalità”; e ha interpretato, altresì, la “lealtà costituzionale” come un principio che obbliga le *Cortes Generales* a prendere in considerazione un'iniziativa di riforma costituzionale di un'Assemblea legislativa autonoma sulla questione secessionista. Infine, ha confermato la possibilità di ricorrere astrattamente alla revisione costituzionale, nella sua versione totale (art. 168 Cost.), attingendo a pieno a quell'orientamento interpretativo che insiste sull'inesistenza di clausole di intangibilità e di “un modello di democrazia militante”³¹, secondo il quale la revisione costituzionale non incontra limiti materiali espliciti nell'ordinamento spagnolo, sempre a condizione che si compia nel rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali. L'orientamento seguito del Tribunale Costituzionale, che si è trovato a farsi carico della generale inerzia politica sulla *cuestión catalana*, è stato, dunque, quello di confermare l'articolo 168 Cost. quale architrave costituzionale per la risoluzione di problemi territoriali anche gravi³², fornendo una via di fuga, perlomeno teorica, alla problematica secessionista catalana, e insistendo sulla interpretazione della revisione costituzionale nella sua versione totale quale forma di “potere costituente costituzionalizzato”³³. Approccio interpretativo che non è andato mutando nemmeno nell'ultima e più critica fase del *procés* segnata da una involuzione del tutto incostituzionale verso l'unilateralismo del secessionismo catalano. Benché in questa fase il Tribunale abbia assunto posizioni molto più severe e restrittive per difendere la legalità costituzionale dalla presunta legittimazione democratica e dal volontarismo democratico fermamente sostenuti dall'indipendentismo³⁴, non si sono registrate variazioni sostanziali nel consolidato impianto interpretativo sulla revisione costituzionale. L'articolo 168 rimane quindi, con tutti i limiti dovuti alla sua difficile praticabilità politica, il principale ancoraggio costituzionale per la risoluzione dei problemi collegati al

³⁰ STC nn. 31/2015, FJ 6; 138/2015, FJ 3, e prima STC nn. 103/2008, FJ 4.

³¹ Come osserva il Tribunale Costituzionale non esiste “un nucleo normativo inaccessibile alla revisione costituzionale” STC 31/2009, FJ 13

³² J. De Miguel Bárcena, *cit.*, p. 138

³³ V. STC 259/2015, FJ 5 e 103/2008, FJ 4.

³⁴ Sulla falsa contrapposizione tra legittimazione democratica e legalità costituzionale v. A. Di Martino, *cit.*, p. 76

pluralismo territoriale, e finanche alla secessione, nello Stato di diritto democratico costituzionale spagnolo.³⁵

La revisione costituzionale è anche la strada sostenuta da alcune forze politiche nazionali e autonome, in particolare dal partito socialista nazionale e catalano, per pervenire alla risoluzione di quei problemi strutturali e di quelle tensioni territoriali, specie di natura identitaria e nazionalista, che affliggono da anni lo Stato autonomo, destabilizzandone e compromettendone il suo efficace funzionamento costituzionale. Il partito socialista catalano ha parlato, durante questa campagna elettorale, di conversione dello Stato autonomo in un modello di federalismo plurinazionale e asimmetrico, che riconosca le singolarità della nazione catalana e gli elementi di asimmetria nel quadro di una Spagna rifondata come *Nación de Naciones*. La conversione costituzionale in senso federal-asimmetrico del modello autonomo è, d'altronde, una prospettiva di cui si discute già da anni nella dottrina costituzionalistica spagnola³⁶ e che attualmente, pur nella pluralità delle posizioni presenti nel dibattito giuridico, che non escludono in alcuni casi nemmeno l'ipotesi secessionista³⁷, risulta parzialmente condivisa per cercare di risolvere la questione catalana, o altre eventuali questioni similari di matrice *soberanista*³⁸, così come per superare il lungo immobilismo costituzionale nella chiusura del modello autonomo.

Le difficoltà di operare una mediazione e trovare un punto di incontro tra le ragioni dell'autodeterminazione secessionista, da un lato, e il federalismo asimmetrico e plurinazionale, dall'altro, sono evidenti e richiederanno un immenso sforzo di dialogo, "leale collaborazione", e compromesso politico tra il Governo statale e la Generalità catalana, che dovrebbero riprendere le negoziazioni nel quadro della cd. *Mesa de Diálogo, Negociación y acuerdo para la resolución del conflicto*³⁹ dopo la lunga interruzione dovuta alla pandemia. Secessione, referendum, revisione costituzionale e asimmetria territoriale rimangono i punti nodali e le incognite di questa incerta e complessa negoziazione,

³⁵ Per una ricostruzione della evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul *procés* si rinvia, in particolare, a J. M. Castellà i Andreu, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, pp. 561-592; J. De Miguel Bárcena, *cit.*, p. 133 ss.

³⁶ Cfr., solo per citare qualche riferimento bibliografico, E. Fossas, F. Requejo, (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid, Trotta, 1999. M. Caminal, *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós, 2002; L. Moreno, *La federalización de la España plural*, in *Revista D'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 8, 2009, pp. 119-143.

³⁷ B. Aláez Corral, F. J. Bastida Freijedo, *Constitutionalizing Secession in Order to Harmonize Constitutionality and Democracy in Territorial Decentralized States Like Spain*, in A. López-Basaguren, L. Escajedo San-Epifanio, *Claims for Secession and Federalism. A Comparative Study with a Special Focus on Spain, Switzerland*, Springer, 2019, p. 263 ss.

³⁸ Sulla opportunità di una revisione costituzionale per la risoluzione della questione catalana v. più di recente, in particolare, J. F. López Aguilar, *Cuestión catalana y crisis constitucional*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 37, 2016, p. 273 ss. G. Cámara Villar, *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión clave para la reforma constitucional*, in *Revista de Derecho Político*, n. 101, 2018, spec.p. 419 ss.

³⁹ La istituzione di questa Mesa è stata prevista nell'ambito dell'accordo per la investitura di Sanchez raggiunto tra Erc e il Psoe agli inizi del mese di febbraio 2020 dal titolo [Acuerdo para la creación de una mesa entre el Gobierno de España y el Govern de la Generalitat de Catalunya para la resolución del conflicto político](#)

orientata a ricomporre e a riassorbire, entro i binari del costituzionalismo⁴⁰ e del federalismo, il conflitto secessionista catalano, che, come confermano queste ultime elezioni, non sembra un problema ulteriormente procrastinabile all'interno dello Stato democratico pluralista spagnolo.

⁴⁰ Sul valore guida del costituzionalismo e sulla necessità di un suo rilancio anche all'interno degli Stati democratico costituzionali contemporanei si rinvia, da ultimo, alle considerazioni di F. Lanchester, *Costituzioni sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi di garanzia*, Milano, Cedam, Wolters Kluwer, 2020, *passim*.