

Il “*derecho a decidir*” catalano nel quadro della democrazia costituzionale

Francesco Bilancia

Abstract

L'articolo trae spunto dal recente dibattito sul tentativo di promuovere una consulta popular per l'autodeterminazione della Catalogna, analizzando le implicazioni costituzionali dei limiti giuridici della sovranità popolare. In esso si affronta la questione dell'iniziativa popolare nei procedimenti di revisione costituzionale, con attenzione rivolta ai rapporti tra democrazia e Costituzione, volontà popolare e legalità, diritto di voto e sistema giuridico. L'articolo si sofferma altresì sui fondamenti giuridici ed i limiti legali del diritto all'autodeterminazione dei popoli.

1. Premessa

Queste brevi riflessioni traggono occasione dagli echi italiani della discussione pubblica avviatasi, nella comunità politica e scientifica spagnola¹, a margine delle più recenti vicende mosse dal Governo della Comunità autonoma catalana nel corso dell'autunno del 2014². Lo spunto è stato, altresì, offerto dal seminario tenutosi presso la SPISA di Bologna il 2 dicembre scorso dal titolo “*Diritto a decidere del popolo catalano e forme dei processi democratici*”, al quale hanno preso parte studiosi italiani e spagnoli di diritto amministrativo, pubblico e costituzionale. Una sola cautela mi preme assumere, prima di esprimere alcune mie brevi considerazioni. Gli argomenti giuridici che sono stati utilizzati nel dibattito originario in Catalogna ed in Spagna non potranno, infatti, essere analizzati e commentati senza interferire – seppur tangenzialmente

(1) Gli eventi succedutisi quali antefatti dell'attuale vicenda sono attentamente ricostruiti nel bel saggio di G. FERRAIUOLO, *La via catalana. Vicende dello Stato plurinazionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, 18, 2013.

(2) Gli estremi della questione politica sono chiaramente desumibili dal proclama diramato dal Presidente catalano Artur Mas nell'autunno 2014. Si v., infatti, lo *Statement by the President of Catalonia after the signature of the executive decree calling November 9th consultation*.

– con la vicenda politica sottostante, che implica questioni di appartenenza identitaria e sentimenti di attiva militanza nei confronti dei quali, però, non vorrei generare alcuna ingerenza. Non è mia intenzione, in sostanza, commettere alcuna scorrettezza, come dire?, “diplomatica”, desiderando limitare le mie considerazioni ad alcuni profili giuspubblicistici della vicenda evocata.

La pressante richiesta di maggiori condizioni di autonomia, soprattutto, finanziaria avanzate dal Governo catalano, fino al tentativo di far svolgere un *referendum* indipendentista tra i cittadini residenti nella comunità autonoma si iscrivono in una situazione politica di contorno caratterizzata da almeno tre elementi, tra i tanti forse meno significativi. Il fallimento della trattativa tra il Governo *autonomico* ed il Governo statale sulla definizione di uno specifico *Pacto fiscal*³ a vantaggio dei cittadini catalani; gli esiti delle ultime elezioni politiche che, per la prima volta, hanno condotto alla vittoria di uno schieramento guidato dal maggiore partito indipendentista ma che ne hanno compromesso il successo a vantaggio di liste elettorali caratterizzate da un approccio indipendentista fortemente più estremizzato⁴; la crisi economico-finanziaria che, a fronte delle conseguenze gravanti sul sistema politico-istituzionale spagnolo come tale, fino alla revisione dell'art. 135 della Costituzione⁵, ha colpito in particolare la stessa Catalogna aggravandone le condizioni finanziarie e di bilancio. Come accennato già nel titolo di queste brevi note, la questione teorica che le vicende politiche richiamate hanno sullo sfondo attiene ai potenziali contenuti ed ai limiti giuridici del *diritto a decidere*⁶ sul regime degli assetti politici ed istituzionali territoriali come

(3) Sul punto M.C. TORRENS, *El derecho a decidir en clave económica*, in L. CAPPUCCIO, M. CORRETTA TORRENS (eds.), *El derecho a decidir. Un diálogo italo-catalán*, Barcelona, 2014, p. 185 ss., spec. p. 199 ss.; R. IBRIDO, *Il “derecho a decidir” e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, 14, 2014, spec. pp. 3 ss.

(4) Rinvio ancora all'informata ricostruzione di cui al saggio di G. FERRAIUOLO, *La via catalana*, cit.

(5) Il riferimento va, come è ovvio, alla Ley orgánica 27 aprile 2012, n. 2.

(6) Seppur articolato nelle forme invocate dal Presidente Artur Mas, *Statement by the President of Catalonia*, cit.

declinazione del diritto di voto⁷ e dello stesso principio democratico. La mia attenzione si concentrerà, pertanto, su alcuni aspetti soltanto della questione. In primo luogo l'analisi del *derecho a decidir*⁸ proclamato come uno *slogan* presuppone che ne sia definito l'oggetto, per comprenderne elementi strutturali, aspetti di contorno e limiti. Questo sposta l'attenzione sulle procedure legali di azione e di esercizio di tale diritto e presuppone una corretta analisi delle competenze costituzionali delle istituzioni preposte alla organizzazione dei processi di esercizio e di garanzia del diritto stesso. L'iscrizione delle modalità di esercizio del diritto di voto, come elemento strutturale della sovranità popolare, in un quadro di regole costituzionali caratterizza infatti la "democrazia costituzionale"⁹ come tale. La Costituzione italiana, ad esempio, nell'attribuire la sovranità al popolo, espressamente ne iscrive l'esercizio "nelle forme e nei limiti della Costituzione" stessa. In secondo luogo, e per concludere, proverò a formulare alcune considerazioni sulla nozione stessa di democrazia o, per meglio dire, sulle strumentalizzazioni alle quali i populismi contemporanei sottopongono tale concetto, distorcendolo, con la relativa resa, lo stesso significato profondo.

2. *Il derecho a decidir e le forme della democrazia costituzionale*

Il punto essenziale della questione sta tutto nella configurazione di questo diritto nel contesto delle forme della democrazia costituzionale. Ed in effetti la recente vicenda catalana costituisce un campo di prova

(7) Della cui centralità nel sistema democratico costituzionale contemporaneo nessuno potrebbe, del resto dubitare. Per una approfondita analisi degli elementi strutturali di tale diritto in democrazia in Italia si vedano, almeno, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, spec. p. 3 ss.

(8) Sono debitore nei confronti dell'ottimo inquadramento tematico e problematico di cui ai saggi raccolti nel volume L. CAPPUCIO, M. CORRETTA TORRENS (eds.), *El derecho a decidir*, cit., recentemente pubblicato dall'Institut d'Estudis Autonòmics di Barcellona.

(9) Su tale interpretazione del principio democratico, almeno, L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino 2005, pp. 561 ss.; *Id.*, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in www.costituzionalismo.it, 1, 2006; G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, 2009, p. 1899 ss. Ho richiamato la principale letteratura sull'argomento nel mio *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in F. BILANCIA, F.M. DI SCIULLO, A. GIANELLI, M.P. PATERNÒ, F. RIMOLI e G.M. SALERNO (a cura di), *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Napoli, 2013, pp. 135 ss., al quale rinvio per non ripetermi.

esemplare proprio al fine di ricomporre gli elementi essenziali del diritto di voto nelle democrazie declinate, come appunto quella spagnola, secondo i canoni propri dello Stato costituzionale di diritto. L'esito di queste riflessioni sarà piuttosto elementare, oserei dire scontato, inquadrato com'è nel contesto dei principi costituzionali contemporanei. L'affermazione, propria di ogni Stato costituzionale di diritto, secondo la quale il potere, la sovranità in un ordinamento costituzionale, sono essenzialmente limitati da regole giuridiche, perché il *limite* incarna l'essenza stessa del potere costituito (nel senso di *costituzionalizzato*, vale a dire *fondato* e quindi *limitato* da una Costituzione). Per *potere* intendendosi ogni potere legittimo, compreso appunto il potere democratico, vale a dire la stessa sovranità popolare.

Come è noto il *referendum* – più correttamente la *consulta popular* – convocata dalla *Generalitat* de Catalunya quale strumento del “*proceso de participación ciudadana*” per il giorno 9 novembre 2014 non ha potuto essere celebrato. Ciò in conseguenza della pronuncia di ammissibilità, ad opera del Tribunale costituzionale, del ricorso presentato contro i relativi atti preparatori dal Governo spagnolo, decisione che comporta l'automatica sospensione dell'efficacia degli atti¹⁰. La sospensione è stata, quindi, l'esito della mera pronuncia di ammissibilità del ricorso contro un atto adottato dagli organi della Comunità autonoma¹¹, senza alcun effetto sul merito della questione, vale a dire l'interpretazione dei fondamenti, dei possibili oggetti, delle forme e dei limiti della *consulta popular* convocata per il 9 novembre 2014. Le nostre considerazioni dovranno, pertanto, misurarsi con gli interstizi del pronunciamento del *Tribunal constitucional* in relazione alle iniziative istituzionali del Governo catalano.

In ciò ci sono, però, di grande ausilio alcuni precedenti dello stesso Tribunale¹², che possono significativamente orientare l'analisi dei presup-

(10) Si veda il comunicato stampa n. 83/2014 del *Tribunal constitucional* relativo alla decisione in data 4 novembre 2014.

(11) Ai sensi dell'art. 161, comma 2, della Costituzione spagnola.

(12) Si vedano, almeno, G. FERRAIUOLO, *La via catalana*, cit., p. 30 ss.; J.M. CASTELLÀ, *Derecho a decidir, secesión y formas de democracia. Un diálogo constitucional entre Italia y España*, in L. CAPPUCIO, M. CORREJA TORRENS (eds.), *El derecho a decidir*, cit., p. 45 ss.; M.R. PÉREZ ALBERDI, *Democracia representativa y participación ciudadana en España*, in *Federalismi.it*, 10, 2014.

posti e dei limiti della partecipazione popolare alle decisioni relative alla questione della indipendenza delle popolazioni residenti in una comunità autonoma. Già nella recente sentenza n. 42 del 2014, infatti, il *Tribunal constitucional* ha ritenuto che il diritto alla autodeterminazione dei popoli non possa essere declinato come diritto alla secessione esercitabile autonomamente dalle popolazioni residenti in una comunità autonoma, e che questa interpretazione della sovranità popolare non è conforme al quadro costituzionale vigente. In primo luogo è indispensabile che l'esercizio dei poteri sovrani avvenga nel rispetto delle forme e delle procedure iscritte nella Costituzione. Sul piano materiale, inoltre, l'inquadramento del diritto a decidere per l'indipendenza non trova attuale fondamento in Costituzione. Ma poiché, d'altra parte, la Costituzione spagnola non individua limiti materiali alla revisione costituzionale ammettendo addirittura, seppur all'esito di un procedimento doppiamente aggravato, la revisione totale della stessa, non è possibile escludere che la legittima aspirazione politica di una parte della popolazione perché si avvii un tale processo possa incanalarsi correttamente nelle procedure legali della revisione costituzionale. Anzi, la Costituzione riconosce all'assemblea legislativa di ogni Comunità autonoma il potere di iniziativa in materia di revisione costituzionale, il che rende plausibile l'avvio di un procedimento affinché si giunga, nel rispetto delle forme legali, anche all'eventuale esito di una consultazione popolare finalizzata a provocare l'avvio di un processo di smembramento territoriale dello Stato¹³.

3. Sovranità, partecipazione popolare e forme legali del mutamento costituzionale

L'assenza di limiti materiali alla revisione costituzionale rende, quindi, eventualmente praticabile la via di un procedimento di modifica della Costituzione spagnola, conciliando così il rispetto delle forme legali

(13) Per alcuni recenti commenti della sentenza in questione, oltre allo scritto di J.M. CASTELLA, *Derecho a decidir*, cit., p. 33 ss., spec. p. 48 ss., si vedano, nella letteratura italiana, L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in *Federalismi.it*, 10, 2014; R. IBRIDO, *Il "derecho a decidir" e il tabù della sovranità catalana*, cit.

con l'esercizio del diritto a decidere sulle forme stesse della convivenza, fino a giungere, in ipotesi, alla modifica della stessa forma di Stato. Il Tribunale costituzionale spagnolo lascia, quindi, impregiudicata la questione dei limiti materiali ai mutamenti costituzionali, ancorando però al rigoroso rispetto delle forme costituzionali codificate di tale mutamento – vale a dire il procedimento aggravato per la revisione totale della Costituzione – l'iniziativa politica che dovesse accedere a tale ipotesi. In ciò andando evidentemente oltre i confini del riconoscimento del diritto all'autodeterminazione dei popoli nel diritto internazionale, che resta pur sempre subordinato al principio dell'integrità territoriale degli Stati¹⁴, salvi ovviamente i casi di smembramento territoriale e di conseguente perdita di effettività della sovranità statale¹⁵. In un quadro costituzionale immutato il riconoscimento dei diritti delle minoranze, che fa da contrappunto al principio dell'integrità territoriale, non può infatti eccedere i principi di autonomia ed i diritti di partecipazione politica alla funzione di governo da parte dei cittadini fino al punto da legittimare la pretesa secessionista¹⁶.

Questo si rivela, in sostanza, il punto teorico essenziale della vicenda in questione. La relazione tra la democrazia, i processi democratici e di partecipazione politica, il diritto di voto, da un lato; ed i limiti procedurali propri dello Stato di diritto e del costituzionalismo, dall'altro. I diritti individuali di tutti i cittadini dello Stato – nel senso di *ciascuno* di essi – verso la sovranità popolare esercitata nelle forme e nei limiti della democrazia costituzionale. E così, in tale presupposto equilibrio, il po-

(14) Andando naturalmente oltre lo storico fenomeno della decolonizzazione. Ma sul tema si veda l'approfondita ricostruzione di B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VII ed., Napoli, 2006, p. 21 ss., spec. p. 23 ss. proprio con riferimento ai fenomeni di secessionismo interno. Sul tema, altresì, C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, I, *Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, Padova, 2008, p. 46 ss.; L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir*, cit.

(15) Rinvio all'articolata analisi storico-comparata di cui al saggio di D.E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, Napoli, 2007. Di recente A. BAYONA ROCAMORA, *El "dret a decidir" i els valors fundacionals de la Unió Europea*, in *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 20, 2014, pp. 132 ss.

(16) Su tali profili già C. DE FIORES, *Secessione e forma di Stato*, in C. DE FIORES, D. PETROSINO (a cura di), *Secessione*, Roma, 1996, p. 89 ss., nonché, più di recente, per un'analisi sistematica *Profili giuridici della secessione* (2003) in *Id.*, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013, p. 39 ss. Si v., inoltre, L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir*, cit., p. 16 ss.

tere di iniziativa legislativa per poter accedere, attraverso una revisione della Costituzione, a più accentuate forme di autonomia – di autodeterminazione politica – delle comunità autonome viene affidato dalla Costituzione stessa, tra gli altri soggetti, alle assemblee legislative delle comunità autonome, ma non all’iniziativa popolare. Con lo scopo evidente di contenere le spinte populiste e le pressioni politiche propagandistiche nei confronti della rappresentanza politica. Questo equilibrio, tra rappresentanza politica ed esercizio diretto della sovranità popolare, non può pertanto essere rotto ad opera di iniziative istituzionali al di fuori delle forme procedurali prescritte in Costituzione. In questa forma, su questo equilibrio, si colloca l’attuale testo della Costituzione, e la sua rottura è giuridicamente inammissibile a meno di non accedere al procedimento di revisione costituzionale ma nel rigoroso rispetto delle disposizioni costituzionali sulle forme del proprio mutamento¹⁷. Questo è un passaggio teorico estremamente importante, a giudizio di chi scrive, collocandosi l’essenza della democrazia rappresentativa in un delicato snodo istituzionale, prodotto dell’evoluzione storico-politica dei sistemi costituzionali contemporanei. Fin dalle celebri riflessioni di Leibholz a proposito del ruolo dei partiti politici nelle democrazie contemporanee si è, infatti, consolidata l’idea che lo Stato democratico-rappresentativo potesse configurarsi come “forma razionalizzata di democrazia plebiscitaria”¹⁸, costruendo una complessa sintesi tra principio rappresentativo ed *Identitätsprinzip*¹⁹. Questo contesto concettuale

(17) J.M. CASTELLÀ, *Derecho a decidir, secesión y formas de democracia*, cit., p. 45 ss.; L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir*, cit.; R. IBRIDO, *Il “derecho a decidir” e il tabù della sovranità catalana*, cit.

(18) G. LEIBHOLZ, *Die repräsentation in der Demokratie* (1^a ed. 1929), Berlin, 1973, trad. it. a cura di S. FORTI, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano 1989; *Id.*, *Parteienstaat und repräsentative Demokratie. Eine Betrachtung zu Art. 21 und 38 des Bonner Grundgesetzes* (1968), trad. it. a cura di S. FORTI, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa*, *ibidem*, p. 386 ss. Sull’argomento, esemplarmente, P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc.dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 66 ss., spec. p. 100; *Id.*, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011. Si v., inoltre, E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen, 1958, trad. it. a cura di L. CIAURRO, S. FORTI, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, 1994.

(19) Ancora, sul punto, P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009, spec. p. 24 ss.

è oggi sempre più costantemente strumentalizzato, in chiave populistico-identitaria, attraverso la costruzione di un'ipotetica alternativa della identificazione delle istituzioni democratiche direttamente con il popolo, in luogo della sua rappresentanza; oppure con i partiti – ed eventualmente il partito – o il suo solo *leader*. Con ciò aprendo scenari corruttivi della fondamentale centralità della rappresentanza a vantaggio dell'affermazione dell'idea semplicistica dell'*identificazione* del popolo – e quindi della democrazia stessa – con un *leader*, il *leader* di una maggioranza artificiale. Questo passaggio concettuale travolge, nell'idea della sovranità popolare, i diritti individuali, nel senso dei diritti politici di ciascun cittadino, di ciascun appartenente alla comunità politica, assorbita come invece sarebbe, oramai, nella sintesi totalizzante del *leader* o del partito.

È in effetti il clima culturale, la lettura politica dell'idea di democrazia che emerge, ad esempio, con chiarezza dalla dichiarazione solenne del Presidente catalano Artur Mas citata in apertura. In essa il processo secessionista in potenza – evocato attraverso l'invocazione del diritto a decidere sulla propria autodeterminazione politico-territoriale – viene apoditticamente qualificato come *democratico* in quanto fondato sulle manifestazioni di piazza in favore delle iniziative del Governo catalano che, a sua volta, avrebbe tratto la legittimazione a procedere in rottura della Costituzione spagnola dagli esiti delle ultime elezioni regionali²⁰. Su queste basi populistico-plebiscitarie il Presidente Mas si rivolge solennemente al popolo spagnolo ed agli Stati ed ai popoli europei. Ecco, questa declinazione populistico-plebiscitaria dell'idea di democrazia, fondata sulla scelta di una maggioranza di residenti, non tutti "cittadini catalani" o di origine catalana, consentirebbe di far coincidere tale scelta della presunta maggioranza di una frazione della popolazione residente sul territorio spagnolo come decisione della stessa *nazione* catalana. Una decisione di assumere, in nome della sovranità popolare esercitata "democraticamente", una decisione di fatto costituente.

(20) «The mandate that has been given to us by a large majority of Catalans through their votes in the last regional elections», *Statement by the President*, cit., p. 2.

4. *Democrazia vs. populismo. I possibili esiti del plebiscitarismo contemporaneo*

La vera questione risiede nella circostanza, materialmente evidente malgrado i proclami del solenne rispetto del quadro di legalità costituzionale, per cui tali iniziative vengono in realtà assunte in contrasto con le norme costituzionali sulle competenze degli organi e degli stessi enti di autonomia. La pretesa attribuzione alle istituzioni di Governo regionale di funzioni costituenti, infatti, non è conforme a Costituzione e, forse, si risolve addirittura in un abuso. Diverso sarebbe se tali iniziative fossero assunte, nelle forme legittime di esercizio della libertà politica e nell'intento di promuovere legittimi mutamenti del quadro istituzionale attraverso il successivo ricorso alle procedure formali – legali – di revisione costituzionale, direttamente dai partiti indipendentisti o dai cittadini stessi. Ma la via non potrebbe che essere quella di ottenere dalle istituzioni competenti il corretto avvio di un procedimento di revisione costituzionale, non trasformando il libero esercizio della libertà di riunione e della libertà politica in atti innominati di iniziativa legislativa, *deformalizzandone* la struttura per via di un'apodittica invocazione della democrazia. Fa una grande differenza se i *gazebo* per la consultazione dei cittadini sul tema dell'autodeterminazione della Catalogna siano l'esito di un processo di partecipazione popolare spontanea od organizzata dai partiti indipendentisti o, al contrario, un'illegittima iniziativa delle istituzioni catalane di Governo che pretendano di sciogliere le istituzioni repubblicane e democratiche in un processo politico *deformato*. Confondendo l'atto costituzionale del voto dei cittadini in seno a procedure legali predefinite dall'ordinamento con una consultazione fuori controllo e senza certezza del rispetto della legalità²¹. Chi potrebbe mai, seguendo tali forme, asseverare quanti siano gli aventi diritto al voto, quanti di essi abbiano realmente votato, se vi sia stato illegittimo esercizio di voto plurimo o di voto multiplo? In democrazia il rispetto della forma, delle procedure legali, è sostanza, essenza stessa del principio politico che ne incarna il regime.

Per tacere delle incerte, imperscrutabili, conseguenze di tali passaggi

(21) In precedenza sul punto già G. FERRAIUOLO, *La via catalana*, cit., p. 25 ss. Si v., inoltre, J.M. CASTELLÀ, *Derecho a decidir*, cit., p. 52.

materiali sul sistema ordinamentale. Quali potrebbero essere gli effetti giuridico-formali di una consultazione popolare *deformalizzata*? Quali gli esiti dell'innesto dei relativi risultati nel sistema degli atti formali che compongono l'ordinamento²²? In alcuni miei precedenti lavori avevo indagato i limiti ed i rischi delle ricostruzioni teoriche di nozioni di democrazia "partecipativa" come realtà *alternativa* alla democrazia rappresentativa²³. Ma già con riferimento al *referendum* abrogativo italiano, istituto previsto e regolato dalla Costituzione e dalle leggi, Massimo Luciani ha da tempo dimostrato la necessità di abbandonare l'abusato paradigma della "democrazia diretta" per insistere, sì, sul diverso valore degli istituti della "democrazia partecipativa" – tra i quali Luciani annovera in primo luogo proprio il *referendum* – ma in quanto "istituto" «giuridicamente previsto e regolato [...] con effetti rivolti direttamente alle istituzioni». È essenziale che gli istituti della partecipazione popolare diretta alle decisioni pubbliche si compongano, infatti, sempre nelle *forme* e seguendo procedimenti "formalizzati e tipizzati dal diritto"²⁴, sì da acquisirne gli esiti nel sistema degli atti *formali* dell'ordinamento ad efficacia giuridica certa.

Ora, per quanto superficiale e sintetica possa essere stata le ricostruzione in questa sede dell'intera vicenda, a voler esprimere una valutazione sull'approccio di metodo con cui il Governo catalano ha affrontato la questione del diritto a decidere della "nazione catalana" in merito alla propria "autodeterminazione", avvierei la discussione con questi spunti problematici. Si è assistito ad un'invocazione del principio democratico come insieme di pratiche di consultazione popolare e di votazioni potenzialmente avulse dal vigente assetto costituzionale. La visione *deformalizzata* delle regole di governo dei processi democratici conduce,

(22) Con riferimento al *referendum* nella Costituzione italiana rinvio alla nota riflessione di cui al saggio di C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, 1981, p. 51 ss.

(23) Ad esempio in *Conclusioni*, in G. ARENA, F. CORTESI (a cura di), *Per governare insieme: Il federalismo come metodo di governo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011, p. 367 ss.

(24) Ad es. in *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLISSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*, Padova, 2004, p. 181 ss., spec. p. 184.

infatti, ad una rottura del fondamentale nesso di sintesi tra democrazia e Costituzione che caratterizza essenzialmente gli assetti costituzionali contemporanei. Pur senza entrare nel merito dei reali confini territoriali e personali della evocata “nazione catalana”, è dubbio che in ipotesi lo smembramento territoriale possa legittimamente procedere, nel rispetto delle forme legali, da una frazione soltanto del territorio dello Stato, senza che sulla questione siano chiamate a decidere le istituzioni dello Stato centrale. La polemica via scelta dalla Generalità della Catalogna – senza nulla togliere alle responsabilità ascrivibili al Governo spagnolo nel concorrere alla drammatizzazione degli eventi a causa dell’ottusità di alcune reazioni politiche – è, pertanto, foriera di un insanabile conflitto tra i due concorrenti elementi fondativi delle democrazie costituzionali contemporanee: democrazia contro diritto; sovranità popolare contro Costituzione; legittimità contro legalità. Con un simile approccio il sistema legale legittimato dalla volontà popolare non si tiene e rischia di scivolare drammaticamente in una spirale di irreversibile rottura degli assetti costituzionali.

In alcuni recenti interventi sulla vicenda catalana²⁵ Alfredo Galán Galán ha giustamente posto l’accento sul processo di *giurisdizionalizzazione* del conflitto tra le istituzioni di Governo autonomico e lo Stato spagnolo. Questo esito, che in sostanza allontana dalla sede del negoziato politico tra le istituzioni coinvolte la possibilità di definizione di un quadro procedurale adeguato all’assorbimento del conflitto, è l’esito inesorabile della imputazione dell’iniziativa politica in capo alle stesse istituzioni di Governo catalane, al Presidente della Generalitat, e non invece ai “cittadini”, singoli o associati. La circostanza che sia il Presidente catalano ad attivare, strumentalizzandole e *deformandone* le funzioni, competenze istituzionali dell’organo genera la scontata reazione – anch’essa per le vie legali – delle istituzioni statali di controllo. A quale titolo il Governo catalano si fa carico dei diritti politici dei cittadini residenti sul territorio? Agendo, forse, in applicazione degli istituti della protezione diplomatica secondo le norme del diritto internazionale?

Nel rapporto elaborato nel luglio 2013 per conto della Generalità di Ca-

(25) Si v., ad esempio, A. GALÁN GALÁN, *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, in questo fascicolo, p. 885 ss.

talogna ad opera dell'*Institut d'Estudis Autònoms* presso di essa²⁶ al fine di elaborare elementi tecnici a sostegno della progettata "consulta legal", un paragrafo conclusivo ipotizza alcune "vie alternative" nel caso in cui – come poi in effetti è accaduto – non fosse possibile celebrare tale consultazione. Tra queste l'indizione di consultazioni popolari in forme distinte da quella prioritariamente invocata, la *consulta legal*; il ricorso a processi di mediazione politica in sede europea o internazionale; il ricorso ad una dichiarazione unilaterale di indipendenza o il ricorso ad "elezioni plebiscitarie". In narrativa, dopo aver definito la natura essenzialmente politica e non giuridica di tale tipo di elezioni, se ne descrive la portata come una chiamata alle armi dell'elettorato perché, in occasione ad esempio delle prossime elezioni regionali, si pronunci su un plebiscito implicito evocato su una proposta politica ad alto tasso di simbolicità²⁷.

A mio giudizio se questo è il probabile epilogo dell'intera vicenda, non ritenendo sinceramente plausibili – e comunque civilmente accettabili – proposte che compromettano la pace e l'ordine pubblico materiale nel Paese, tutto si risolve in una banale vicenda di eccitazione populistica dei consociati a fini di mero vantaggio elettorale. Nulla di nuovo, insomma, rispetto alla triste deriva che la politica ha preso negli ultimi anni in tutti gli Stati europei. La domanda, in effetti, è semplice, se formulata direttamente e senza giri di parole o mascheramenti formalistici: i tempi in Catalogna sono maturi perché si sviluppino fenomeni di potere costituente, perché per le vie di fatto si giunga ad una rottura dell'ordinamento legale vigente e ad una perdita di effettività della Costituzione e del Governo statali sul territorio? Si danno realmente in Catalogna condizioni di vita così disperate, violazione dei diritti umani così gravi, ripetute e sistematiche ad opera delle autorità di Governo spagnole perché sia invocabile un diritto di resistenza, il passaggio alle vie di fatto fino al rischio di una guerra civile? Prendendo sul serio i proclami

(26) Generalitat de Catalunya, Consell Assessor per la a Transició Nacional, Informe n. 1, *La consulta sobre el futur polític de Catalunya*, Barcelona, 25 luglio 2013, consultabile all'indirizzo: https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/09/1r_informe_consell_assessor.pdf, p. 141 ss.

(27) Generalitat de Catalunya, Consell Assessor per la a Transició Nacional, Informe n. 1, *La consulta*, cit., p. 142 ss.

del Governo Mas, quale si pensa potrà essere il destino della Catalogna, e quindi della Spagna, oltre il tempo delle prossime elezioni regionali? Dando priorità tematica alle questioni trattate in queste brevi note, l'ulteriore prospettiva problematica presente nel dibattito sulla "questione catalana", vale a dire se il nuovo Stato che dovesse nascere per secessione possa far parte automaticamente o meno dell'Unione europea e degli accordi sulla moneta unica resta evidentemente assorbita, per cui su di essa in questa sede ritengo superfluo pronunciarmi.