

Relazione sull'accordo di chiarezza

Ottobre 2023

Consiglio accademico per l'accordo di chiarezza

acordclaredat.cat

 **Generalitat
de Catalunya**

Per la democràcia,
sempre endavant 

Relazione sull'accordo di chiarezza

Ottobre 2023

Consiglio accademico per l'accordo di chiarezza

Marc Sanjaume Calvet, Università Pompeu Fabra (presidente)

Mar Aguilera Vaqués, Università di Barcellona

Eva Anduiza Perea, Università Autònoma de Barcelona

Marco Aparicio Wilhelmi, Università di Girona

Astrid Barrio López, Università di Valencia

Pau Bossacoma Busquets, Universitat Oberta de Catalunya

Elisenda Casañas Adam, Università di Edimburgo

Lesley-Ann Daniels, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals

Josep Lluís Martí, Università Pompeu Fabra

Indice

1. Prima domanda. Che caratteristiche dovrebbe avere un accordo di chiarezza con lo Stato spagnolo per risolvere il conflitto politico	8
1.1. L'interpretazione della chiarezza	9
1.2. Principi di un potenziale accordo di chiarezza	10
1.2.1. Principio di democrazia	10
1.2.2. Principio dello stato di diritto e del costituzionalismo	11
1.2.3. Principio del federalismo	11
1.2.4. Tutela delle minoranze	11
1.3. Armonia e non gerarchizzazione	12
1.4. Oggetto di un accordo di chiarezza	12
1.5. Caratteristiche di un potenziale accordo di chiarezza	15
2. Seconda domanda. Che meccanismi esistenti nella politica comparata potrebbero fornire soluzioni al conflitto politico?	18
2.1. Risultati dei processi di risoluzione dei conflitti territoriali: l'accomodamento all'interno dello Stato e l'accomodamento della secessione	19
2.2. Metodi	22

2.3. L'uso del referendum nei processi di risoluzione dei conflitti territoriali	25
2.4. Riflessioni a partire dall'analisi comparativa.....	27
3. Terza domanda. Quali attori politici e istituzioni dovrebbero prendere l'iniziativa per attuare queste soluzioni?	31
3.1. Aspetti preliminari.....	32
3.2. Attori primari	33
3.2.1. I governi catalano e spagnolo.....	34
3.2.2. I parlamenti catalano e spagnolo.....	35
3.2.3. La cittadinanza catalana e spagnola.....	36
3.3. Attori secondari.....	38
3.3.1. Enti locali	38
3.3.2. Organi sovrastatali	40
3.3.3. Persone e istituzioni mediatrici	41
3.3.4. Altre comunità autonome.....	41
3.3.5. Tribunali e Corte costituzionale.....	42
4. Quarta domanda. Che ruolo dovrebbe avere un referendum sul futuro politico della Catalogna, o altri meccanismi simili, nella risoluzione del conflitto politico?.	44
4.1. Funzioni dei referendum	47
4.1.1. Vantaggi per la risoluzione dei conflitti	47
4.1.2. Difficoltà nella risoluzione dei conflitti	49
4.2. Temporalità: inizio e chiusura.....	51
4.3. La questione della attuabilità	52
4.4. La questione del <i>demos</i>	53
4.5. Considerazioni sulle proposte di referendum	56

4.6. Meccanismi analoghi e complementari	60
--	----

5. Quinta domanda. Quali caratteristiche dovrebbe soddisfare un referendum sul futuro politico della Catalogna, o altri meccanismi simili, per godere della massima legittimità e inclusività e per garantire la sua validità e attuazione? 64

5.1. Aspetti relativi alla fase preparatoria.....	65
5.1.1. Consenso	65
5.1.2. Coinvolgimento dei due demois nel processo	66
5.1.3. Rispetto della legalità	66
5.2. Aspetti relativi alla campagna	66
5.2.1. Informazione, trasparenza e media.....	66
5.2.2. Deliberazione	67
5.2.3. Finanziamento	67
5.3. Aspetti relativi allo sviluppo	67
5.3.1. Garanzie procedurali complete.....	67
5.3.2. Suffragio universale e inclusività	68
5.3.3. Voto segreto, libero e uguale	68
5.3.4. Domanda chiara	68
5.4. Aspetti relativi al risultato	69
5.4.1. Quorum o soglia di partecipazione	69
5.4.2. Quorum o soglie di voto.....	69
5.4.3. Accordo sugli effetti	69

Il 18 aprile 2023 il Governo ha approvato la costituzione del Consiglio accademico per l'accordo di chiarezza.¹ Il Governo ha chiesto a quest'organo una consulenza per delineare le caratteristiche e i contenuti di un potenziale accordo volto a risolvere la disputa sul futuro politico della Catalogna. Le cinque domande poste dal Governo sono di grande rilevanza politica e giuridica. Al Consiglio è affidato il compito di fornire risposte basate sull'esperienza accademica. Pertanto il Consiglio non può e non vuole sostituirsi al ruolo dei rappresentanti democratici chiamati in ultima istanza a fornire tali risposte.

Il susseguirsi di eventi verificatisi negli ultimi anni ha generato afflizione e malessere, per ragioni molto diverse, nel complesso della società catalana e spagnola. Tali eventi s'inseriscono in una lunga storia di accordi e disaccordi sullo status politico della Catalogna. Sarebbe quindi azzardato da parte del Consiglio suggerire un unico percorso come soluzione definitiva. Inoltre, è chiaro che esistono profondi disaccordi sia all'interno della Catalogna che nella Spagna nel suo complesso in merito alla natura del conflitto.²

¹ Si vedano gli accordi del Governo del 18 aprile 2023. Disponibili all'indirizzo: <https://govern.cat/govern/docs/2023/04/18/15/38/04143503-6d8c-40f1-964d-d93ba9230e97.pdf>

² L'esistenza di un conflitto è stata riconosciuta dal governo catalano e spagnolo sia nell'Accordo quadro per il dialogo e la negoziazione dell'8 luglio 2022, sia nel Comunicato congiunto della Presidenza del Governo spagnolo e della Generalitat della Catalogna del 26 febbraio 2020.

Il conflitto in questione è complesso e la sua risoluzione potrebbe andare oltre le possibilità attuali. Un obiettivo che sembra utile perseguire è quello di riorientare il conflitto sulla base di principi ed esperienze comparate che consentano di avanzare proposte costruttive. L'aspirazione dovrebbe essere quella di canalizzare e ricomporre il conflitto, inoltrandosi verso un processo di risoluzione. La gestione del conflitto richiede fundamentalmente di riconciliare la legittimità e l'attuabilità di un potenziale accordo.

È necessario evidenziare il consenso ottenuto a partire dalle deliberazioni all'interno del Consiglio, anche se il consenso auspicabile è quello raggiungibile in ampi accordi politici e sociali. Il Consiglio ha cercato risposte congiunte alle domande in una pluralità di discipline e contesti accademici, così come di sensibilità politiche, per arricchire il dibattito pubblico sull'argomento e contribuire a un dialogo costruttivo tra governi e altri attori.³ Come spesso si dice, le risposte contenute in questa relazione non rappresentano accuratamente le opinioni individuali di nessuno dei membri del Consiglio, ma qualcosa di più importante: il consenso raggiunto tra esperti con visioni molto diverse.

³ Questi attori sono analizzati nella risposta alla terza domanda. Per il momento, va ricordato che negli ultimi anni varie istituzioni internazionali hanno sostenuto che il dialogo rappresenti la migliore soluzione al conflitto. Citiamo a titolo d'esempio la risoluzione del Consiglio d'Europa *I politici dovrebbero essere perseguiti per le dichiarazioni fatte nell'esercizio del loro mandato?* del 3 giugno 2021; il rapporto del 21 giugno 2022 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; il presidente del Parlamento europeo, nelle *Conclusioni del dibattito sulla Costituzione, lo stato di diritto e i diritti fondamentali in Spagna*, 4 ottobre 2017; l'alto commissario per i diritti umani, Zeid Ra'ad Al-Hussein, il 2 ottobre 2017, o la dichiarazione della Commissione europea del 2 ottobre 2017.

1. Prima domanda.

Che caratteristiche dovrebbe avere un accordo di chiarezza con lo Stato spagnolo per risolvere il conflitto politico?

In ultima analisi, spetta ai rappresentanti democratici della cittadinanza trasformare in realtà un accordo di chiarezza. Questa sezione definisce le caratteristiche di un potenziale accordo, specificando quali aspetti sostanziali e procedurali debbano orientare gli attori coinvolti. Si farà quindi riferimento, nell'ordine, alla nozione di chiarezza nel contesto catalano e spagnolo e ai principi, agli obiettivi e alle caratteristiche generali di un potenziale accordo.

1.1. L'interpretazione della chiarezza

Il nome scelto dal governo per riferirsi a questo gruppo di accademici, *Consiglio accademico per l'accordo di chiarezza*, rimanda all'espressione utilizzata dalla Corte suprema del Canada nel parere sulla secessione del Québec, emesso nel 1998.⁴ Questo parere legale è un punto di riferimento internazionale⁵ per la gestione delle rivendicazioni di sovranità nelle democrazie liberali plurinazionali.⁶ Il parere⁷ respinge l'esistenza di un diritto unilaterale del Québec alla secessione protetto dal costituzionalismo canadese o dal diritto internazionale.⁸ Allo stesso tempo ritiene

⁴ Si veda: *Reference Re Secession of Quebec / Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 SCR 217.

⁵ La stessa Corte costituzionale spagnola ha fatto riferimento al parere, anche se dandogli un'interpretazione controversa. Si veda la STC 42/2014.

⁶ Spesso gli studi accademici classificano la Spagna tra le democrazie liberali plurinazionali. In alcuni territori dello Stato, la cittadinanza si identifica con una nazione substatuale altrettanto o ancor più che con lo stato o la nazione spagnola. La Costituzione spagnola fa riferimento ai popoli della Spagna e ammette l'esistenza di nazionalità e regioni. Diversi statuti di autonomia, che sono leggi organiche approvate dal Parlamento spagnolo, definiscono i rispettivi territori come nazionalità e, in alcuni casi, nei preamboli utilizzano addirittura il termine *nazione*. In particolare, il preambolo dello Statuto di autonomia della Catalogna si esprime così: "Il Parlamento della Catalogna, riflettendo il sentimento e la volontà della cittadinanza catalana, ha definito a grande maggioranza la Catalogna una nazione. La Costituzione spagnola, nel suo secondo articolo, riconosce la realtà nazionale della Catalogna come una nazionalità".

⁷ Il parere non va confuso con la successiva Legge sulla chiarezza (*Clarity Act*) del 2000, approvata dal Parlamento canadese.

⁸ Va ricordato che in seguito la Corte internazionale di giustizia ha emesso il parere consultivo *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo* su richiesta dell'Assemblea delle Nazioni Unite, in cui afferma, a seguito della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo, che il diritto internazionale non contiene alcun divieto applicabile alle dichiarazioni di indipendenza. Si veda: <https://www.icj-cij.org/case/141>.

che, in virtù dei principi della democrazia, dello stato di diritto e del costituzionalismo, del federalismo e della tutela delle minoranze, se il Québec esprimesse chiaramente la volontà democratica di separarsi dal Canada, ciò comporterebbe per il resto del Canada l'obbligo di negoziare. Anche il processo di negoziazione dovrebbe essere guidato dai principi sopra citati.

Il trasferimento della chiarezza operato in questo testo, al di là del suo contenuto specifico nel caso catalano e spagnolo nel quadro di un potenziale accordo, risiede nello spirito inclusivo e costruttivo che scaturisce dall'interpretazione congiunta dei principi costituzionali del parere, comuni alla maggior parte delle democrazie liberali plurinazionali. Sebbene la giurisprudenza costituzionale canadese s'isciva nel proprio contesto istituzionale, il suo orientamento⁹ consente di esplorare un nuovo approccio al conflitto in Catalogna e in Spagna e, di conseguenza, potenzialmente nuove vie di accordo.¹⁰ La non rinuncia ai diversi obiettivi politici relativi allo status della Catalogna e l'obbligo delle parti a negoziare sono elementi centrali di questa interpretazione della nozione di chiarezza importata dal contesto canadese.

1.2. Principi di un potenziale accordo di chiarezza

Pertanto, i principi che dovrebbero guidare l'accordo e, in generale, la risoluzione del conflitto sono quelli definiti in questa sezione.

1.2.1. Principio di democrazia

Tale principio richiede non solo di dare voce ai cittadini attraverso vari canali istituzionali e di tenere conto delle preferenze da loro espresse, ma anche di consentire loro di legittimare le principali decisioni politiche. Nei contesti plurinazionali o federali, il principio di democrazia prevede anche di dare voce alla cittadinanza del territorio substatale. Questo principio sostiene la ragionevole richiesta di poter esprimere preferenze in merito all'organizzazione territoriale e che

⁹ Compreso il linguaggio utilizzato dalla Corte.

¹⁰ Sebbene i principi citati siano in gran parte comuni, vale la pena notare che la giurisprudenza canadese contrasta con quella spagnola, italiana, tedesca, statunitense e persino britannica in relazione alle rivendicazioni di secessione.

le varie opzioni che ricevono un chiaro sostegno siano sottoposte alla deliberazione dei cittadini e tenute in considerazione dalle istituzioni e dai rappresentanti politici.

1.2.2. Principio dello stato di diritto e del costituzionalismo

Questi principi includono il rispetto della Costituzione come norma suprema dell'ordinamento giuridico, fonte di validità e legittimità per tutte le altre norme giuridiche che devono essere osservate anche in virtù della legalità o dello stato di diritto. Questi principi tutelano dimensioni più sostanziali e dogmatiche del sistema, come la dignità umana, il rispetto dei diritti fondamentali e la certezza del diritto, ma anche altre dimensioni più organizzative e procedurali, come la separazione dei poteri, la distribuzione delle competenze e il rispetto delle procedure di elaborazione e interpretazione delle norme giuridiche.

1.2.3. Principio del federalismo

Tale principio prevede il rispetto delle idee di autogoverno e di governo condiviso. Mentre la prima si riferisce al riconoscimento e al rispetto di un ambito significativo di autonomia territoriale, la seconda si riferisce al governo condiviso dello Stato nel suo complesso, dando una voce significativa ai territori substatuali negli affari comuni. Il principio federale non richiede un principio di simmetria tra territori substatuali, nella consapevolezza che spesso in contesti plurinazionali si applica l'asimmetria.

1.2.4. Tutela delle minoranze

Nonostante lo stretto legame tra il principio della democrazia e la regola della maggioranza, una maggioranza non può semplicemente imporre il proprio criterio per sopraffare le minoranze esistenti, altrimenti si rischia d'instaurare una tirannia della maggioranza. Tale principio prevede il rispetto del pluralismo territoriale, ossia il riconoscimento e l'accomodamento delle diversità nazionali e regionali. Il rispetto del pluralismo territoriale implica il rispetto della diversità culturale, linguistica e nazionale, così come della diversità politica quando questa ha una dimensione territoriale. Il principio non mira solo a proteggere le minoranze dello Stato attuale nel suo complesso, ma anche quelle del territorio substatuale.

1.3. Armonia e non gerarchizzazione

Questi quattro principi, secondo il parere della corte canadese, non dovrebbero essere gerarchizzati, ma vanno armonizzati nella misura in cui sono tutti rilevanti per il corretto funzionamento della democrazia liberale. Il principio della democrazia deve essere conciliato con quello del rispetto della Costituzione e dello stato di diritto,¹¹ ma anche con altri due principi correlati: il principio della tutela delle minoranze, comprese quelle nazionali e linguistiche, e il principio del federalismo.

Le idee di unità nella diversità e di protezione delle minoranze territoriali –, che spesso includono minoranze nazionali e linguistiche–, sono strettamente legate al federalismo. Sebbene la Spagna non sia formalmente uno Stato federale, lo Stato delle autonomie si ispira a un principio federale, che abbraccia il pluralismo territoriale e pertanto coniuga l'unità con il riconoscimento e l'accomodamento della diversità territoriale mediante le già citate idee di autogoverno e di governo condiviso.¹² Il rispetto del pluralismo territoriale implica quindi l'adozione di politiche di accomodamento delle minoranze.

1.4. Oggetto di un accordo di chiarezza

L'accordo di chiarezza, in merito al quale si richiede una consulenza, ha per oggetto diversi aspetti strettamente legati tra loro. In primo luogo, ha per oggetto la

¹¹ Vale la pena ricordare le parole della Corte suprema canadese, che ha affermato che la Costituzione non può diventare una "camicia di forza". Con un certo contrasto, la Corte costituzionale spagnola ritiene che il progetto politico di indipendenza sia legittimo in Spagna, visto che la Costituzione non impone una democrazia militante. Tuttavia, secondo la stessa Corte, la legittimità consiste essenzialmente nel rispetto dell'ordinamento giuridico, e in particolare del sistema costituzionale, comprese le sue procedure di riforma. La Corte non solo subordina l'indipendenza, la sovranità o altri cambiamenti fondamentali dello status politico della Catalogna a una riforma costituzionale, ma ritiene anche necessaria una riforma costituzionale essenziale (articolo 168 del Trattato CE) per indire un referendum di questo tipo. Questo parere legale è oggetto di dibattito a livello accademico.

¹² Il modello territoriale spagnolo contiene diverse asimmetrie costituzionali che lo rendono aperto e flessibile, ma allo stesso tempo vago e ambiguo. Alcuni esempi sono il diritto all'autonomia delle "nazionalità e delle regioni" (art. 2), la distribuzione e la tipologia delle competenze, compresa l'assunzione di competenze diverse in ogni statuto di autonomia e la capacità centrale di trasferire o delegare competenze (titolo VIII), i regimi fiscali (comprese le disposizioni aggiuntive).

negoziato tra Catalogna e Spagna per concordare un meccanismo legittimo per l'espressione delle preferenze territoriali che preveda un adeguato spazio di deliberazione. In secondo luogo, a partire dall'esistenza di questo meccanismo per l'espressione delle preferenze, un accordo di chiarezza ha per oggetto anche una forma di istituzionalizzazione concordata delle volontà espresse, a condizione che siano chiare in base ai principi e alle regole negoziate.

L'obiettivo sarebbe quello di promuovere l'accomodamento delle richieste territoriali di una maggiore autonomia o sovranità da parte della Catalogna, accomodamento che difficilmente potrà realizzarsi in mancanza di meccanismi adeguati che offrano ai cittadini catalani la possibilità di pronunciarsi con chiarezza sullo status territoriale desiderato.

In tal senso, la legittimità democratica ideale consiste probabilmente nell'identificare un buon connubio di meccanismi rappresentativi, partecipativi e referendari. Per questo motivo, e per lasciare aperte le porte al consenso politico e all'inquadramento giuridico, non è consigliabile concentrarsi su un unico strumento o un unico percorso. Si deve tenere presente che, soprattutto nel caso della convocazione di un referendum, se non c'è accordo prima dell'espressione democratica in questione, la parte che si percepisce come perdente tenderà a opporsi all'accettazione della procedura e del risultato dell'applicazione della stessa.

Sarebbe quindi più opportuno raggiungere un accordo preliminare ufficializzato, che fissi le regole del gioco tra le parti e ne impedisca la modifica successiva. Tale accordo potrebbe non solo essere incentrato su regole e procedure, ma prevedere anche delle clausole più sostanziali relativi a potenziali scenari politici, che integrino e condizionino le regole più procedurali. Dal punto di vista procedurale, dovrebbe anche specificare gli attori, l'iniziativa e la ratifica degli accordi, nonché la loro attuazione, come discusso nella terza domanda.

Una domanda concreta e chiara permetterebbe ai cittadini di far sentire la loro voce. Tale voce potrebbe legittimare un'iniziativa o ratificare un potenziale accordo di accomodamento. Ma, in funzione della sua attuabilità, questo accordo potrebbe anche essere formulato in modo tale da consentire il raggiungimento di diverse

maggioranze parlamentari, superando una certa soglia di sostegno. La chiarezza di una volontà democratica non dipende solo dalla chiarezza del quesito di un singolo referendum o della maggioranza che vota a favore di un'opzione. La chiarezza può dipendere anche dalla costanza, dalla continuità o dalla perseveranza nel tempo dell'espressione di questa volontà.¹³ Quando la volontà democratica non si esprime in termini significativamente qualificati, è ragionevole esaminarla in termini di stabilità.

In sintesi, un accordo di chiarezza dovrebbe prevedere una combinazione di obiettivi procedurali e sostanziali, nel rispetto dei precedentemente citati principi di chiarezza, al fine di determinare le preferenze della cittadinanza e di soddisfarle a livello politico.

Il contenuto più concreto di un potenziale accordo potrebbe muoversi in due direzioni parallele e interconnesse per la risoluzione del conflitto:

- a) l'accomodamento della richiesta di secessione. La rivendicazione della secessione, in quanto aspirazione politica, dovrebbe avere la possibilità di esprimersi istituzionalmente nel quadro dell'accordo e, quindi, diventare un orizzonte politico realizzabile nel caso in cui abbia il necessario sostegno da parte della cittadinanza.
- b) L'accomodamento all'interno dello Stato esistente. Parallelamente all'accomodamento della richiesta di autodeterminazione esterna,¹⁴ dovrebbero essere affrontati anche le facoltà di autodeterminazione interna. Nello specifico la Catalogna dovrebbe avere più voce in capitolo all'interno dello Stato e nelle relazioni con lo Stato e l'UE, e le istituzioni catalane

¹³ Vale la pena ricordare che le elezioni a livello di comunità autonoma del 2012, 2015, 2017 e 2021 hanno portato a maggioranze parlamentari di partiti favorevoli all'indipendenza, anche se questi partiti hanno ottenuto una maggioranza superiore al 50% dei voti solo nelle ultime elezioni (se si prende in considerazione il voto a formazioni extraparlamentari). Sebbene si ritenga che queste non siano maggioranze sufficientemente chiare per dichiarare o esigere l'indipendenza, il fatto che si siano prolungate nel tempo dà loro la forza per rivendicare un accordo di chiarezza.

¹⁴ Il diritto all'autodeterminazione dei popoli ha una dimensione interna, intesa come diritto all'autogoverno all'interno di uno Stato esistente, e una dimensione esterna, intesa come diritto dei popoli a determinare il proprio status politico, che comprenda la formazione di un nuovo Stato indipendente attraverso la secessione.

dovrebbero essere dotate di maggiori poteri decisionali propri.¹⁵ Queste proposte dovrebbero anche corrispondere alle preferenze dei cittadini.¹⁶

Accomodare la richiesta di secessione sulla base di un accordo di chiarezza non solo rende possibile un patto sull'eventuale modalità di separazione, ma può anche favorire un accomodamento più accogliente e una posizione conciliante dello Stato, in grado di contribuire al mantenimento dell'unione. Concordare delle regole ragionevoli per separarsi può anche essere un modo per rispettare e inquadrare il pluralismo territoriale.

1.5. Caratteristiche di un potenziale accordo di chiarezza

Questa congiunzione di principi e obiettivi ci aiuta a comprendere la democrazia e la Costituzione in modalità più aperte e compatibili. La democrazia fa appello alla volontà dei cittadini catalani e spagnoli. Sia la volontà dei rappresentanti o degli elettori catalani che quella dei rappresentanti o degli elettori del resto della Spagna possono esprimere interessi legittimi da tenere in considerazione al momento di decidere il futuro politico della Catalogna.¹⁷ Tuttavia, se da un lato la parte catalana non dovrebbe decidere unilateralmente il futuro costituzionale della Catalogna, dall'altro la controparte spagnola non dovrebbe esercitare un veto insormontabile sull'orizzonte politico proposto da un'eventuale maggioranza dei cittadini catalani. È necessario stabilire congiuntamente dei meccanismi per decidere in modo concordato.

¹⁵ Queste richieste sono state ribadite da tutti i presidenti della Catalogna a partire dal 2010 e si possono trovare riassunte in nei pubblicati dall'Ufficio della Presidenza, come i 23 punti formulati dal presidente Mas, i 46 punti formulati dal presidente Puigdemont o i 21 punti formulati dal presidente Torra.

¹⁶ Soddisfare le richieste di accomodamento interno della Catalogna non dovrebbe essere un gioco a somma zero. Potrebbe consentire di soddisfare anche le preferenze di altre comunità autonome che aspirano a rivedere il quadro territoriale.

¹⁷ Un eventuale negoziazione su uno status differenziato per la Catalogna o sulla sua secessione dalla Spagna dovrebbe tenere conto di questi interessi legittimi che riguardano, ad esempio, la sfera sociale, economica e istituzionale. Si vedano anche le risposte alla terza, alla quarta e alla quinta domanda.

L'accordo di chiarezza è quindi un meccanismo per incanalare il conflitto territoriale in questione in modo concordato e ordinato. D'altro canto, nel caso in cui una delle parti interessate si rifiutasse di adottare questo accordo o di rispettarlo, ciò potrebbe indurre l'altra parte ad agire unilateralmente. Se una delle parti ignorasse l'obbligo di avviare negoziati, la legittimità della sua posizione ne risulterebbe indebolita. La parte che dimostra invece una genuina volontà di negoziare in conformità con i principi di cui sopra avrebbe maggiori possibilità di sostenere la propria causa a livello nazionale e internazionale. Questa sembra essere anche l'intuizione del parere canadese quando sottolinea l'obbligo di negoziazione degli attori politici di fronte a una richiesta secessionista.

I principi di cui sopra, se utilizzati come guida per un eventuale accordo, dovrebbero soddisfare due condizioni che, a nostro avviso, permetterebbero di progredire verso la risoluzione del conflitto in modo ragionevole e più efficace: legittimità e attuabilità.

- a) Legittimità. La legittimità dell'accordo dipenderebbe, in larga misura, dalla soddisfazione e dall'adeguata combinazione dei principi di democrazia, stato di diritto, federalismo e tutela delle minoranze. Più specificamente, riteniamo che la legittimità politica dell'accordo dovrebbe basarsi sull'accettazione reciproca del suo contenuto da parte degli attori politici e sociali. Questa legittimità, quella dell'intesa politica e sociale sul contenuto dell'accordo, deve essere prioritaria ma non esclusiva. Bisogna inoltre sforzarsi di dotare l'accordo di legittimità giuridica, cioè di legalità, come richiesto dal principio dello stato di diritto. Detto questo, dato che la legalità costituzionale è spesso soggetta a una varietà di interpretazioni ragionevoli, è probabile che un maggiore consenso politico contribuisca all'individuazione di percorsi legali percorribili.

- b) Attuabilità. Le procedure e i contenuti di un eventuale accordo dovrebbero essere attuabili in modo ragionevole e in un arco di tempo determinato o determinabile. La loro attuazione dipenderebbe in larga misura dall'utilizzo come guida dei principi di cui sopra, ma anche dall'anticipazione dei potenziali veti da parte degli attori politici e istituzionali nei percorsi di

risoluzione del conflitto. L'attuabilità, come la legittimità, dipenderebbe in larga misura anche dalla capacità di trovare un consenso politico e un inquadramento giuridico. L'illegalità può comportare non solo evidenti problemi di legittimità, ma anche di attuabilità della risoluzione politica dei conflitti, intesa come realizzabilità o probabilità di trovare soluzioni istituzionali stabili. Di fatto, quanto più difficili sono gli ostacoli giuridici, tanto più importante diventa la forza del sostegno interno e internazionale, e degli accordi democratici nella ricerca di una risoluzione del conflitto.

Occorre comprendere che le condizioni di legittimità e di attuabilità sono interconnesse. Un potenziale accordo sarà attuabile nella misura in cui è legittimato dalle parti; ma, allo stesso tempo, il fatto di renderlo attuabile gli conferirà una maggiore legittimità, perché sarà percepito come un mezzo efficace per risolvere il conflitto di fondo. Tuttavia, ci rendiamo conto che è possibile tenere insieme queste caratteristiche solo se il negoziato tra le parti si svolge in buona fede.¹⁸ In altre parole, gli attori politici coinvolti devono impegnarsi onestamente nella risoluzione del conflitto. Le diverse parti, e in particolare i rispettivi rappresentanti, non possono pensare solo ai propri interessi particolari, ma devono dare priorità agli interessi pubblici condivisi, cercando un ampio consenso sulle formule per risolvere il conflitto territoriale in questione.

¹⁸ La nozione di buona fede si riferisce all'idea generale di *fair play* e, concretamente, al principio federale secondo il quale le parti si impegnano a rimanere aperte e predisposte alla ricerca di accordi.

2. Seconda domanda.

Che meccanismi esistenti nella politica comparata potrebbero fornire soluzioni al conflitto politico?

I conflitti sulla distribuzione territoriale del potere sono frequenti in democrazia e sono spesso oggetto di dibattito, negoziazione e compromessi politici, oltre che di controversie e soluzioni giuridiche. L'analisi dei casi comparati ci permette di osservare i meccanismi istituzionali volti alla ricerca di risoluzioni, intese in senso ampio, in modo da includere anche l'accomodamento di richieste diverse. L'universo dei casi di risoluzione dei conflitti territoriali è immenso e ogni caso si inserisce all'interno delle proprie coordinate, che certamente condizionano le possibilità di risoluzione. Un elemento chiave è se il processo di risoluzione è concordato.

Nei casi non concordati, le opzioni e le vie di risoluzione sono spesso più imprevedibili e lasciano spazio all'unilateralismo degli attori coinvolti e spesso all'uso della forza o della violenza. Alcuni casi non concordati comportano anche l'intervento di attori internazionali. La caratteristica di questi casi è l'imposizione di una risoluzione di parte che cerca un nuovo status politico attraverso i fatti compiuti.

Nei casi concordati, invece, lo Stato e la minoranza territoriale possono optare per diverse alternative e vie di risoluzione. Gli accordi spesso riflettono l'evoluzione della politica interna dello Stato in questione. I negoziati tra attori statali e substatali, che vedono a volte il coinvolgimento di attori internazionali, possono portare a una gamma diversificata di soluzioni: da un trasferimento di poteri o competenze alla minoranza a un processo concordato per indire un referendum sull'indipendenza, come nel caso dell'accordo di Edimburgo del 2012 tra il governo britannico e quello scozzese, che avvenne, di fatto, attraverso un trasferimento di competenze. La caratteristica di questi casi concordati è che cercano la stabilità attraverso il cambiamento istituzionale.

2.1. Risultati dei processi di risoluzione dei conflitti territoriali: l'accomodamento all'interno dello Stato e l'accomodamento della secessione

I risultati dei processi di risoluzione dei conflitti territoriali, come quello che ha caratterizzato la tensione politica tra la Catalogna e lo Stato, sono diversi in politica comparata. Per contestualizzare l'esercizio comparativo, è necessario considerare un continuum di opzioni di accomodamento che si inseriscono in due grandi

tipologie di opzioni istituzionali nella risoluzione di conflitti territoriali di questo tipo: accomodamento all'interno dello Stato (o autodeterminazione interna) e l'accomodamento della secessione (o autodeterminazione esterna).

a) L'accomodamento all'interno dello Stato consiste nel modificare il modello territoriale all'interno dello Stato esistente e riconosciuto a livello internazionale. Come già accennato, esiste una grande varietà di modelli a seconda dei contesti specifici, ma per massimizzare la comparabilità e l'utilità dell'esercizio, occorre prestare particolare attenzione ai conflitti con parametri simili a quello in questione. In questo senso, di fronte a rivendicazioni territoriali secessioniste, sovraniste, federaliste e/o autonomiste, l'accomodamento all'interno dello Stato coniuga due dimensioni: l'autogoverno e il governo condiviso.¹⁹

Il termine *autogoverno* si riferisce a tutto ciò che implica un dispiegamento istituzionale sul territorio che formula la richiesta, come istituzioni proprie con poteri legislativi, esecutivi, giudiziari, finanziari, ecc. Questo dispiegamento implica il riconoscimento dell'esistenza di una o più unità all'interno del quadro statale o federale, che possono essere generalizzate o meno su tutto il territorio. In alcuni casi, il punto chiave è stato il trasferimento di alcuni poteri o funzioni specifiche.²⁰ Nei casi di poteri devoluti o devolvibili, la nazionalità o la regione rimane all'interno dello Stato, anche se può arrivare a essere quasi separata, come nel caso dell'Alto Adige, che ha un'ampia capacità di autogoverno, anche finanziaria e di bilancio, all'interno dell'Italia.²¹

¹⁹ Si veda la Relazione 2/2020, *Democrazie liberali e tutela dell'autogoverno. Come proteggere le minoranze territoriali dalle decisioni della maggioranza*, a cura dell'Istituto per gli studi sull'autogoverno.

²⁰ A titolo di esempio, il Regno Unito ha sviluppato un modello asimmetrico di autogoverno (*devolution*) che è stato più volte rivisto in base alle esigenze e alle caratteristiche di ciascun territorio. La Scozia ha indetto un referendum nel 1997 per riottenere un proprio parlamento e un proprio governo, che in seguito hanno acquisito nuove competenze. Nel caso del Galles, nel referendum del 2011 la priorità della richiesta era la protezione delle competenze da Londra.

²¹ Il cosiddetto *Pacchetto* (1972), ufficialmente noto come *Misure a favore delle popolazioni altoatesine*, è stato il risultato di lunghi negoziati tra la popolazione interessata e le autorità italiane e austriache. Queste hanno istituito una commissione congiunta di esperti che alla fine ha assunto 137

Il termine *governo condiviso* si riferisce a tutti i meccanismi che cercano un approccio specificamente federale o confederale ai poteri centrali: il potere esecutivo, legislativo e giudiziario, oltre alle relazioni intergovernative e internazionali – comprese quelle dell’Unione europea –, possono seguire criteri di rappresentanza territoriale e/o di gruppi nazionali.²²

b) L’accomodamento della secessione consiste nello stabilire procedure o altri meccanismi per convogliare le richieste di indipendenza. Anche il panorama comparativo offre diverse opzioni. In alcuni casi, le richieste di secessione non rivendicano un’indipendenza completa o assoluta, ma un’indipendenza incompleta o relativa che permetta di mantenere alcuni elementi di unione con lo Stato di origine, e quindi elementi di accomodamento sia interno che esterno.²³

L’indipendenza comporta la creazione di un nuovo Stato riconosciuto internazionalmente come tale. Questo risultato può essere il frutto di uno scenario negoziato che porta a una *secessione concordata* con lo Stato di origine o di uno scenario non negoziato che provoca una *secessione unilaterale*, cioè senza un patto con lo Stato di origine. Mentre la maggior parte dei cento novantatré Stati delle Nazioni Unite (ONU) sono il risultato di un processo di indipendenza, unilaterale o negoziato, le secessioni sono state rare all’interno delle democrazie liberali e al di fuori dei casi di decolonizzazione dei territori d’oltremare.

provvedimenti per l’autonomia e ha stabilito l’accomodamento della minoranza di lingua tedesca in Italia, che da decenni esprimeva istanze separatiste.

²² Nel caso tedesco, ad esempio, i governi dei sedici *länder* formano la camera di rappresentanza territoriale (*Bundesrat*), che ha potere legislativo su tutto ciò che li riguarda. Nel caso belga, la composizione del governo federale e degli alti organi giudiziari come la Corte costituzionale rispetta la parità linguistica tra i due gruppi maggioritari – fiamminghi e valloni – entrambi territorializzati. Il caso tedesco e quello belga, così come quello britannico prima della Brexit, sono interessanti anche in termini di partecipazione dei territori substatuali alle istituzioni dell’Unione europea.

²³ Nell caso della Scozia, per citare un esempio, il governo scozzese ha sostenuto una “indipendenza *light*”, nel senso di mantenere la moneta, la corona e la difesa britannica e di utilizzare l’appartenenza al Regno Unito per garantire la continuità nell’UE. Nel caso del Québec, i quesiti referendari del 1980 e del 1995 proponevano una sovranità che mantenesse un partenariato economico con il resto del Canada.

L'emergere di un nuovo Stato nella società internazionale è solitamente il risultato di un'interazione tra l'arena interna e quella internazionale. Tale interazione può essere riassunta in tre variabili: a) la reazione dello Stato di origine b) la capacità del nuovo Stato e c) il riconoscimento internazionale del nuovo Stato. Questi tre fattori spesso determinano le strategie e gli esiti dei conflitti.

Dal 1945 a oggi la società internazionale degli Stati è stata caratterizzata da una continua crescita dopo la decolonizzazione e la disgregazione del blocco sovietico. La politica comparata mostra che le secessioni che hanno dato vita a Stati riconosciuti a livello internazionale hanno richiesto, prima o poi, l'approvazione dello Stato di origine con un qualche tipo di accordo, sia esso di decolonizzazione o semplicemente di tacito riconoscimento.²⁴

Tuttavia, come già anticipato nella risposta alla prima domanda, accomodare la richiesta di secessione può essere anche un modo per promuovere l'accomodamento all'interno dello Stato di origine, poiché concordare una procedura di uscita è anche un modo per riconoscere e accogliere il pluralismo territoriale e le sue diverse manifestazioni politiche.²⁵ Può simboleggiare il riconoscimento di una sovranità latente che può essere attivata democraticamente e allo stesso tempo manifestare una volontà seria e reale di riconciliazione plurinazionale.

2.2. Metodi

I metodi per raggiungere un accomodamento, sia all'interno dello Stato che nella richiesta di secessione, sono spesso parte degli accordi per la risoluzione delle controversie territoriali:

²⁴ Il Bangladesh, per esempio, è l'unico Stato che ha aderito alle Nazioni Unite senza il riconoscimento dello Stato di cui faceva parte (il Pakistan). Il Kosovo gode di un ampio riconoscimento internazionale, ma non è stato riconosciuto dalla Serbia e non è membro dell'ONU.

²⁵ Nel caso del referendum scozzese del 2014, ad esempio, e in riconoscimento dell'alto livello di sostegno espresso a favore dell'indipendenza, il governo britannico ha avviato un successivo processo di riforma che ha portato alla devoluzione di nuovi poteri e al rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni di autogoverno scozzesi mediante lo Scotland Act 2016.

- i. I metodi di accomodamento intrastatale includono: leggi specifiche,²⁶ riforme costituzionali²⁷ e trattati di associazione.²⁸

- ii. L'approccio politico e giuridico all'accomodamento della secessione è vario e, se si vanno a guardare i casi che consentono vie di uscita, questi possono essere classificati in quattro tipi distinti in base alla modalità e al grado di formalizzazione giuridica, anche se nella pratica possono sovrapporsi: clausola di secessione costituzionale o quasi costituzionale,²⁹

²⁶ Oltre agli statuti di autonomia delle nazionalità e delle regioni spagnole e italiane, troviamo altri esempi simili alle leggi di devoluzione e di riforma dell'autonomia in Scozia, Galles o Irlanda del Nord.

²⁷ Ne sono esempi la federalizzazione del Belgio a partire dal 1970 tramite sei riforme statali o i successivi tentativi, falliti in questo caso, di riforme costituzionali canadesi (Lago Meech, 1987, e Charlottetown, 1992).

²⁸ Ne sono esempi i trattati contemporanei firmati con le popolazioni indigene in democrazie liberali come il Canada e l'Australia sull'autonomia istituzionale e i territori ancestrali.

²⁹ I casi di norme tuttora in vigore includono: Etiopia (1994), Liechtenstein (1921), Moldavia (1994), Saint Kitts e Nevis (1983) e Uzbekistan (1992). L'articolo 77 della Costituzione francese (1958) prevede il diritto della Nuova Caledonia a indire un referendum per ottenere la piena sovranità. L'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea (2007) riconosce agli Stati membri un diritto di recesso. L'articolo 1 della Legge sull'Irlanda del Nord (1998) prevede l'annessione dell'Irlanda del Nord all'Irlanda se la maggioranza dei nordirlandesi si esprime in tal senso alle urne. L'articolo 21 della Legge sull'autogoverno della Groenlandia (2009) stabilisce che la decisione sull'indipendenza della Groenlandia debba essere presa dal popolo o dalla popolazione della Groenlandia. Tra i casi di norme non più in vigore troviamo: Birmania (1947); Jugoslavia (1946, 1963 e 1974); Repubblica Sovietica Cinese (ora Repubblica Popolare Cinese) (1931); Serbia e Montenegro (2003); Sudan (2005) e URSS (1918; 1924; 1946 e 1977).

giurisprudenza costituzionale,³⁰ legge specifica che regola un diritto, una procedura o un meccanismo di secessione³¹ e accordo politico *ad hoc*.³²

In contrappunto a questa classificazione formale dei meccanismi, si potrebbe aggiungere una classificazione materiale, a seconda della maggiore o minore difficoltà reale o pratica nel raggiungere la separazione. In alcuni casi, sebbene sembri che il diritto o la possibilità di uscita sia riconosciuto formalmente e in modo relativamente generale, in realtà si mira a renderlo impossibile *de facto*. Altre volte, nonostante ciò avvenga tramite un accordo politico, per un momento determinato, è possibile articolare un meccanismo o una procedura che, come nel caso britannico e scozzese, richieda solo una maggioranza semplice in un singolo referendum. In generale, è normale e prevedibile che vengano imposti o concordati limiti, soglie o condizioni di vario tipo.³³

³⁰ Il parere della Corte suprema del Canada sulla secessione del Québec (1998) è l'esempio paradigmatico. È più comune che i tribunali adottino un approccio più restrittivo alla secessione, come la Corte costituzionale spagnola, tedesca o italiana o, ancora prima, la Corte suprema degli Stati Uniti nel famoso caso *Texas contro White* (1869), anche se in un'altra sentenza, anni dopo, la stessa Corte suprema ha ricordato che questa giurisprudenza era stata il risultato dell'esercizio arbitrario delle armi.

³¹ Spesso troviamo leggi che sviluppano clausole o giurisprudenze costituzionali, come nel caso della Legge sovietica sulla procedura di secessione delle repubbliche (1990) o del Canadian Clarity Act (2000). In entrambi i casi, le leggi in questione sono servite a ostacolare piuttosto che a facilitare l'esercizio dei diritti o delle dottrine costituzionali. In altre occasioni, le disposizioni legislative servono ad articolare giuridicamente una particolare procedura o meccanismo, come nel caso della norma britannica che delegava temporaneamente la competenza di regolamentare e condurre il referendum sull'indipendenza del 2014, in base alla quale il Parlamento scozzese ha approvato lo Scottish Independence Referendum Act (2013).

³² Il caso paradigmatico è l'accordo di Edimburgo (2012), firmato tra il governo britannico e quello scozzese per lo svolgimento del referendum sull'indipendenza del 2014. Questo accordo, che prevedeva concessioni da entrambe le parti ed è stato successivamente ratificato dal parlamento britannico e da quello scozzese nella delega delle rispettive competenze, includeva le condizioni per lo svolgimento del referendum. D'altro canto, non conteneva alcun riferimento alle condizioni che avrebbero potuto consentire un eventuale nuovo referendum sull'indipendenza scozzese in futuro, il che ha portato all'attuale situazione di incertezza riguardo all'intenzione del governo scozzese di tenere una seconda consultazione post-Brexit.

³³ Si vedano le domande 4 e 5.

2.3. L'uso del referendum nei processi di risoluzione dei conflitti territoriali

L'uso del referendum è molto frequente nei processi di risoluzione dei conflitti territoriali, sia come parte di un processo di accomodamento all'interno dello Stato che di accomodamento della secessione. Nei casi di accomodamento all'interno dello Stato, il referendum è stato utilizzato per decisioni relative alla creazione o al ripristino di istituzioni di autogoverno per una comunità substatale;³⁴ per decisioni in merito alla riforma di un modello di autogoverno esistente, compreso il rafforzamento delle garanzie di autonomia, e della delimitazione delle competenze substatali ³⁵ e, più in generale, per decisioni relative allo status di una comunità substatale nel quadro dello Stato.³⁶

Nei casi di accomodamento della secessione, il referendum³⁷ è stato ampiamente utilizzato nel processo di decolonizzazione,³⁸ nei processi di disgregazione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia³⁹ e in risposta a una serie di rivendicazioni o conflitti territoriale, talvolta con una supervisione internazionale.⁴⁰ In questi casi, il referendum si tiene normalmente nel territorio secessionista piuttosto che nell'intero Stato.⁴¹

³⁴ Per esempio, i referendum sull'accesso all'autonomia nello Stato spagnolo, in Scozia e Galles nel 1979 e in Irlanda del Nord nel 1998, in quest'ultimo caso come parte della ratifica di un accordo di pace più ampio.

³⁵ Per esempio, in Catalogna nel 2006, in Groenlandia nel 2008, in Galles nel 2011 e in Corsica nel 2003.

³⁶ Per esempio, a Porto Rico nel 2020 e a Gibilterra nel 2002.

³⁷ Si veda il Rapporto 1/2019, *Democrazie e referendum sull'indipendenza: Il caso della Catalogna*, dell'Istituto di studi sull'autogoverno.

³⁸ Ad esempio, i tre recenti referendum in Nuova Caledonia, del 2018, 2020 e 2021, il referendum in Algeria del 1962 o il referendum a Malta del 1964.

³⁹ Ad esempio, i referendum in Lettonia, Lituania, Macedonia e Croazia, tutti nel 1991.

⁴⁰ Ad esempio, i referendum in Scozia del 2014, in Québec del 1980 e del 1995, in Eritrea del 1993, a Timor Est del 1999 e in Sudan del 2011, negli ultimi tre casi con supervisione internazionale.

⁴¹ I referendum sull'indipendenza dell'Algeria, ad esempio, rappresentano un'eccezione. In un contesto storico e politico di colonizzazione, anche se non riconosciuto come tale dalla metropoli, si sono svolti due referendum in tutta la Francia (Algeria compresa): nel 1961 sul Progetto di legge 61-44 del 14 gennaio 1961 sull'autodeterminazione dell'Algeria e nell'aprile 1962 sugli accordi di pace

La tendenza degli ultimi anni è stata quella di considerare preferibile un referendum a un certo punto del processo, come strumento per dare una voce diretta alla cittadinanza nella risoluzione del conflitto, come si osserva sia nella prevalenza dell'uso dei referendum nei processi di sovranità a livello mondiale, sia nelle raccomandazioni internazionali in tale ambito. Nel contesto europeo, ad esempio, l'indizione di un referendum è stata considerata un requisito per il riconoscimento internazionale di un nuovo Stato durante il processo di disgregazione della Jugoslavia.⁴²

Allo stesso tempo, sono stati sviluppati nuovi meccanismi per ridurre quelli che alcuni considerano i rischi o i difetti dei referendum a maggioranza come unico elemento decisionale. Da un lato, i referendum sulla sovranità in Québec (1980 e 1995)⁴³ e in Scozia (2014) non richiedevano alcun tipo di requisito o maggioranza speciale al momento in cui si sono svolti, al di là della maggioranza dei voti a favore. Dall'altro, molti esempi recenti includono requisiti o meccanismi aggiuntivi, come la previsione di soglie più elevate sia per la partecipazione che per l'approvazione della proposta referendaria.⁴⁴ Una seconda opzione in tal senso sarebbe quella di indire un referendum a cascata nel territorio in cui si discute la secessione, per determinare le preferenze specifiche delle varie aree di tale territorio, aprendo la possibilità di una sua eventuale spartizione del territorio.⁴⁵ Altri possibili meccanismi

di Evian. Successivamente, solo la popolazione algerina ha votato per l'indipendenza dalla Francia nel luglio 1962. Anche nel caso dei tre referendum sull'indipendenza della Nuova Caledonia, tenutisi nel 2018, 2020 e 2021, sono stati indetti a seguito dell'accordo di Noumea, approvato in Nuova Caledonia nel 1998, e degli accordi di Matignon del 1988, approvati in Francia e in Nuova Caledonia.

⁴² Questa è stata la raccomandazione della Commissione Badinter, istituita come organo di consulenza legale durante il processo di disgregazione della Jugoslavia, nel 1991-1993.

⁴³ I referendum del Québec non sono stati concordati con il governo federale.

⁴⁴ Ad esempio, nel caso del Montenegro (2006), era richiesto il 55% di voti a favore con un'affluenza minima del 50% dell'elettorato, e nel caso del Sud Sudan (2011), la validità del risultato era soggetta a una soglia specifica del 60% di partecipazione.

⁴⁵ Ad esempio, nella secessione interna del territorio del Giura dal canton Berna in Svizzera, si sono tenute tre consultazioni successive: nell'intero territorio del Giura, nei distretti che avevano votato contro la maggioranza del primo referendum e nei comuni limitrofi, rispettivamente nel 1974, 1975 e 1977.

includono la richiesta di maggioranze parlamentari qualificate nel processo;⁴⁶ l'inclusione di più di due alternative nel referendum per consentire una più ampia diversità di opzioni,⁴⁷ e la ripetizione del referendum nel tempo per garantire una maggioranza sostenuta e relativamente stabile.

Il referendum ha avuto un ruolo sempre più importante anche nel processo di integrazione e disintegrazione europea. Diversi Stati europei hanno indetto referendum sull'adesione all'Unione europea e alle organizzazioni che l'hanno preceduta;⁴⁸ sulla ratifica di nuovi trattati costitutivi, che in alcuni casi ha persino portato al blocco di alcune proposte⁴⁹, e su questioni specifiche o politiche concrete dell'Unione.⁵⁰ Allo stesso modo, le decisioni della Groenlandia e del Regno Unito di lasciare la Comunità europea e l'Unione europea sono arrivate dopo che la questione è stata sottoposta a referendum (rispettivamente nel 1982 e nel 2016). Ci sono anche diversi Stati che tramite referendum hanno rifiutato l'adesione alla Comunità europea o all'Unione europea.⁵¹

2.4. Riflessioni a partire dall'analisi comparativa

Uno sguardo alla politica comparata raccomanda cautela nel trasporre qualsiasi tipo di meccanismo istituzionale al caso in questione. Nella stragrande maggioranza dei casi, i meccanismi di accomodamento adottati sono il risultato di specifici equilibri di potere spesso segnati da lunghi e talvolta sanguinosi conflitti.⁵² A loro volta, le

⁴⁶ Ad esempio, la Costituzione etiopica richiede l'approvazione dei 2/3 del parlamento del sub-stato per lo svolgimento di un referendum sull'indipendenza.

⁴⁷ Ad esempio, il referendum di Porto Rico del 2017 prevedeva tre opzioni: status quo, diventare un nuovo Stato degli USA e indipendenza / libera associazione.

⁴⁸ A partire, ad esempio, dall'Irlanda e dalla Danimarca nel 1972, seguite da nove dei dieci Stati membri risultanti dall'allargamento del 2004.

⁴⁹ Ad esempio, il trattato che istituiva una costituzione per l'Europa non è mai entrato in vigore dopo essere stato respinto, nei rispettivi referendum del 2005, dagli elettori di Francia e Paesi Bassi.

⁵⁰ Ad esempio, sull'Eurozona in Danimarca nel 2000 e in Svezia nel 2003.

⁵¹ Ad esempio, in Norvegia nel 1972 e nel 1994, e in Svizzera nel 2001.

⁵² Casi come l'accordo del Venerdì Santo (1998) in Irlanda del Nord o i negoziati per il referendum sull'indipendenza del Montenegro (2005) esemplificano le difficoltà storiche e contestuali in casi di conflitti ad alta intensità, di lunga durata e di diversità culturale, nazionale, etnica e/o religiosa.

diverse soluzioni riflettono anche una particolare cultura politica e giuridica, inserita in una concreta struttura costituzionale.

Alla luce delle esperienze comparate, sembra pertinente evidenziare sette riflessioni sui metodi di accomodamento:

- i. i conflitti territoriali di solito non si risolvono in modo definitivo nel breve periodo, ma devono essere ricomposti attraverso soluzioni che garantiscano una certa stabilità nel tempo. È quindi più sensato aprire e mantenere un dialogo politico piuttosto che optare per lo scontro e un approccio giudiziario.
- ii. Molti conflitti territoriali sono legati all'esistenza di diversità nazionali e sociali con disuguaglianze di potere o di peso demografico all'interno di uno stesso Stato. La combinazione di autogoverno e governo condiviso è stabile nel tempo se permette di proteggere efficacemente la minoranza territoriale in questione nei confronti della maggioranza. Di fatto, la combinazione di un notevole grado di autogoverno territoriale con quote significative di governo condiviso nelle istituzioni centrali caratterizza spesso i sistemi veramente federali.
- iii. Nei contesti plurinazionali, l'asimmetria dei poteri tra le unità di autogoverno è spesso un modo ragionevole per accomodare le nazioni minoritarie, in riconoscimento delle loro distinte caratteristiche e aspirazioni. L'asimmetria può quindi estendersi sia alle competenze di autogoverno sia alla sfera del governo condiviso e può servire a garantire la protezione della diversità nazionale interna allo Stato. Ad esempio, nel caso dell'esistenza di lingue minoritarie.
- iv. Gli Stati, compresi quelli liberal-democratici, sono generalmente restii a riconoscere le rivendicazioni territoriali e spesso dispongono di molteplici strumenti volti non tanto a fornire vie di risoluzione alle richieste di autodeterminazione, quanto a mettere a tacere o a espellere tali rivendicazioni dall'arena politica e giuridica. Tuttavia, esistono precedenti rilevanti per l'istituzionalizzazione delle richieste di autodeterminazione, tra

cui il caso del Canada e il parere della Corte suprema sulla secessione del Québec, che si sono affermati come punto di riferimento per il trattamento delle richieste di secessione nell'ottica del costituzionalismo liberal-democratico. A differenza del caso canadese, che parte dal famoso pronunciamento giudiziario, l'accomodamento britannico, soprattutto attraverso gli accordi di Belfast e di Edimburgo, è più politico che giudiziario. Nonostante questa distinzione, sia il Canada che il Regno Unito dimostrano che l'accettazione e/o la regolamentazione di una procedura di secessione può contribuire all'accomodamento.

- v. Le risoluzioni delle controversie sono più efficaci e stabili quando sono il risultato di un processo che parte da un principio di uguaglianza di posizione tra le parti. Per questa e altre ragioni, è opportuno rispettare il diritto delle parti coinvolte a difendere le proprie rivendicazioni politiche plurali attraverso strumenti istituzionali e anche mezzi più popolari, compresa la mobilitazione dei cittadini.
- vi. Non esiste un unico modello di soluzione, né un ventaglio limitato di opzioni. Anche questioni considerate intoccabili o indivisibili possono essere aperte a soluzioni creative. Un esempio di soluzioni creative sono quelle adottate per condividere la sovranità, come in Irlanda del Nord, tramite l'accordo di Belfast (1998) che stabilisce una distribuzione di competenze e funzioni tra le istituzioni dell'autogoverno nordirlandese, il Regno Unito e l'Irlanda. In altri casi, le soluzioni sono state raggiunte individuando le questioni chiave e ricercando risultati che consentissero ad entrambe le parti di ottenere vantaggi nel senso più ampio del termine. Questi vantaggi possono riguardare la particolare rivendicazione che ha dato origine al conflitto o altri aspetti ugualmente vantaggiosi per le parti: benefici sotto forma di condivisione di poteri e responsabilità; sotto forma di governabilità, voti, garanzie o stabilità; sotto forma di reputazione interna o internazionale, ecc.
- vii. I processi che in qualche fase includono la partecipazione dei cittadini e la deliberazione informata hanno maggiori probabilità di portare alla stabilità a

lungo termine. Questo si può vedere, ad esempio, nel ruolo dei referendum in Montenegro (2006) e in Irlanda del Nord (1998). Quando vengono avanzate richieste di autodeterminazione esterna, una delle soluzioni solitamente proposte, e raccomandate a livello internazionale, è quella di dare voce alla popolazione attraverso un referendum sull'indipendenza. Dopo la Seconda guerra mondiale sono stati indetti quasi un centinaio di referendum sull'indipendenza in vari contesti.

3. Terza domanda.

Quali attori politici e istituzioni dovrebbero prendere l'iniziativa per attuare queste soluzioni?

Le circostanze politiche e la natura di un eventuale accordo di chiarezza determineranno gli attori coinvolti. L'accordo di chiarezza dovrebbe stabilire il ruolo di ciascun attore nelle varie fasi di attuazione, al fine di massimizzare la capacità dell'accordo di risolvere il conflitto.

In quest'ottica, e senza stabilire in anticipo il contenuto di un eventuale accordo, che come già menzionato potrebbe essere di natura procedurale e/o sostanziale, la partecipazione di vari attori potenziali va esplorata dal punto di vista della loro rilevanza per la risoluzione del conflitto. Tale rilevanza viene valutata in termini di attuabilità e legittimità, in forma strettamente connessa ai principi di democrazia, stato di diritto e costituzionalismo, federalismo e tutela delle minoranze.⁵³

3.1. Aspetti preliminari

Prima di passare ad analizzare un insieme di attori primari e secondari in termini di proposta, negoziazione e attuazione di un accordo di chiarezza, sono necessarie alcune considerazioni preliminari, la prima delle quali si riferisce al termine *iniziativa*, utilizzato nella domanda. Poiché questo Consiglio non è chiamato a indicare un'unica procedura o un unico percorso, ma ad aprire l'orizzonte delle possibilità, il termine *iniziativa* è inteso in senso ampio, tanto da essere vicino alle nozioni di *partecipazione* e *intervento*. Trattare l'iniziativa in senso ampio è importante anche per includere sia il livello politico che quello giuridico.⁵⁴

È possibile che l'iniziativa politica sia una questione più legata alla legittimità, mentre quella giuridica vada trattata soprattutto in termini di attuabilità, sebbene la legittimità e l'attuabilità siano valori su entrambi i piani. Detto questo, è probabile che ogni attore apporti un tipo o un grado di legittimità relativamente diverso, sebbene la sua partecipazione debba essere valutata anche in termini di attuabilità.

⁵³ Si veda la risposta alla prima domanda.

⁵⁴ Non è da escludere che, sebbene l'iniziativa politica possa provenire dalla Catalogna o da un attore catalano, l'iniziativa giuridica possa essere portata avanti da un'istituzione centrale o da un attore che includa, rappresenti o agisca per conto della cittadinanza spagnola nel suo complesso.

Anche se una maggiore legittimità tende di solito a incrementare l'attuabilità, non sempre ciò che è più legittimo è o diventa ciò che è più attuabile.⁵⁵

Vale la pena di segnalare poi un rischio rilevante nella risoluzione dei conflitti. Anche il numero di persone o attori coinvolti in una negoziazione è spesso importante: Tendenzialmente è più difficile raggiungere accordi, soprattutto all'unanimità o con un ampio consenso, quando si negozia con un gran numero di persone rispetto a quando si negozia all'interno di un gruppo ridotto.⁵⁶ Questo può dimostrare l'esistenza di una certa tensione tra l'inclusione di più attori al fine di aumentare la legittimità dell'accordo e la probabilità che questi raggiungano intese tra di loro, necessarie non solo in termini di legittimità ma anche di attuabilità. È necessario, anche in questo, cercare soluzioni che armonizzino o mirino a raggiungere un punto di equilibrio.

3.2. Attori primari

Si considerano attori primari quelli che dovrebbero svolgere un ruolo di primo piano nel proporre, negoziare o attuare un accordo di chiarezza. La legittimità di questi attori è legata ai principi di democrazia e federalismo; Cioè rappresentano o esprimono le preferenze o le volontà democratiche legate ai rispettivi spazi territoriali, che sono concettualmente diversi, ma che nella pratica si sovrappongono.

⁵⁵ Per fare un esempio, se la pubblicità è da un lato un fattore importante di legittimità di una negoziazione, dall'altro può andare a detrimento dell'attuabilità della negoziazione stessa, come la diplomazia sa bene. In certe occasioni la pubblicità e la partecipazione dei cittadini possono portare a polarizzazione, tensione o frizioni, mentre i negoziati a porte chiuse talvolta facilitano la deliberazione, l'accomodamento e il raggiungimento di accordi che possono poi essere ratificati dalla popolazione interessata.

⁵⁶ Ci si riferisce qui a persone intese come rappresentanti dei diversi attori politici.

3.2.1. I governi catalano e spagnolo

In un sistema parlamentare come quello in vigore in Catalogna e in Spagna, i governi in questione hanno una legittimità democratica indiretta.⁵⁷ Sono pertanto attori idonei a guidare o centralizzare un accordo di chiarezza. Il diritto e la prassi politica concordano sul fatto che i governi in questione dirigono l'azione politica, sebbene sotto l'impulso e il controllo dei rispettivi parlamenti.

Sebbene entrambi i governi possano dirigere l'iniziativa per un accordo di chiarezza, è bene tenere presente che il governo catalano non ha la capacità di iniziativa costituzionale o legislativa a livello centrale, a differenza del governo spagnolo. In ogni caso, un accordo avviato dagli esecutivi avrebbe il vantaggio di rispondere al compito di dirigere l'azione politica e godrebbe, in linea di principio, della fiducia dei rispettivi parlamenti. Le due camere del parlamento spagnolo e i parlamenti delle comunità autonome, compreso quello catalano, hanno invece le prerogative di iniziativa normativa menzionate a livello statale. Ciò evidenzia l'interesse analitico della distinzione tra iniziativa politica e iniziativa giuridica, che non devono necessariamente coincidere, ma semplicemente essere conciliate.

Va inoltre ricordato che è auspicabile disporre di informazioni sufficienti sulle preferenze dei cittadini e dei parlamenti, sia *ex ante* che *ex post*. La ricerca di preferenze prima o dopo l'accordo richiederebbe probabilmente dibattiti parlamentari e/o consultazioni pubbliche. In secondo luogo, i governi sono spesso monocolori o di coalizione, ma non includono le forze politiche significative che costituiscono l'opposizione. Pertanto, la stabilità politica a medio e lungo termine di un accordo tra governi – soprattutto quando questi cambiano di colore politico – evidenzia quanto sia importante che tale accordo poggi su un ampio consenso con le forze politiche dell'opposizione.

⁵⁷ Non sono infatti eletti direttamente dai cittadini, ma dai rispettivi parlamenti. I cittadini eleggono direttamente i membri del parlamento, che a loro volta eleggono il primo ministro, e questi sceglie gli altri membri del governo.

3.2.2. I parlamenti catalano e spagnolo

Si è già detto che i parlamenti delle comunità autonome, compreso quello della Catalogna, ed entrambe le camere delle Corti generali spagnole hanno la capacità di avviare riforme costituzionali e legislative a livello spagnolo, ma va sottolineata una prima differenza tra il potere legislativo statale e quello catalano: mentre il parlamento catalano è unicamerale, quello spagnolo è caratterizzato da un bicameralismo differenziato, in cui il Congresso dei Deputati gode di una preminenza sul Senato.

Sebbene la Costituzione definisca il Senato come una camera di rappresentanza territoriale, vi è consenso accademico e politico sul fatto che non sia questo il caso del Senato spagnolo. Di fatto, la riforma del Senato volta a trasformarlo in una camera realmente rappresentativa a livello territoriale è stata una costante nel dibattito sulla riforma della Costituzione territoriale spagnola.⁵⁸ Il Senato è soprattutto una camera di riposo legislativo, con un ruolo di primo piano in termini di coercizione statale dell'autonomia attraverso l'articolo 155 della Costituzione. Il ruolo del Senato è notevole anche per quanto riguarda la riforma costituzionale, ruolo che diventa simmetrico a quello del Congresso nella procedura di riforma essenziale della Costituzione.⁵⁹

Sebbene la strada più naturale per la funzione di indirizzo politico sia un primo accordo tra i governi, come è avvenuto in altri scenari di riferimento come quello scozzese con il già citato accordo di Edimburgo del 2012, in alternativa o in aggiunta potrebbe essere abilitata una procedura negoziale tra i rappresentanti dei due

⁵⁸ Le comunità autonome eleggono 57 dei 265 senatori, mentre gli altri sono eletti direttamente dalle circoscrizioni provinciali con un sistema maggioritario plurinomiale parziale.

⁵⁹ Di fatto, la procedura per la riforma di cui all'articolo 168 richiede l'approvazione da parte dei 2/3 di ciascuna camera, seguita da uno scioglimento delle Corti generali e nuove elezioni, da una nuova approvazione da parte dei 2/3 di ciascuna camera e, infine, dalla presentazione della proposta ai cittadini spagnoli attraverso un referendum obbligatorio e vincolante. La difficoltà di questa procedura spiega, in larga misura, perché la Costituzione spagnola non sia mai stata riformata mediante questa via, che è quella che la Corte costituzionale richiede di seguire per poter indire un referendum sulla secessione o sull'autodeterminazione esterna.

parlamenti. In questo senso, un'opzione potrebbe avere come oggetto le stesse materie già previste dall'articolo 135.6 del Regolamento del Parlamento della Catalogna per la riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna.⁶⁰

Questa formulazione normativa porta a sottolineare l'importanza di progettare, in alternativa all'accordo tra i governi o in modo a esso complementare, una sorta di commissione bilaterale o mista Stato-Generalitat che permetta di includere, ad esempio, parlamentari o rappresentanti dell'opposizione, in modo da riflettere sensibilità politiche più ampie di quelle espresse dai rispettivi governi.⁶¹

Un accordo avviato da una commissione di questo tipo avrebbe il vantaggio di godere di una maggiore legittimità, in quanto potrebbe aggregare preferenze più differenziate rispetto agli esecutivi.⁶² Tuttavia, potrebbe avere lo svantaggio di non avere una leadership chiara rispetto agli esecutivi, che sono responsabili della direzione dell'azione politica. Inoltre, la difficoltà di raggiungere un accordo potrebbe essere maggiore in quanto sarebbero coinvolte più persone o più rappresentanti dei vari attori.

3.2.3. La cittadinanza catalana e spagnola

Sarebbe auspicabile prevedere la partecipazione diretta dei cittadini attraverso vari meccanismi istituzionali in modo da garantire a un eventuale accordo la massima legittimità possibile. Tuttavia, la massima partecipazione dei cittadini non implica necessariamente il raggiungimento del massimo grado di democrazia. È necessario

⁶⁰ Una delegazione del Parlamento, con rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, fa parte della commissione mista di membri del Congresso dei Deputati o del Senato e del Parlamento che, di comune accordo, deve formulare una proposta congiunta di riforma. Se è necessario istituire una commissione, deve farne parte almeno un deputato di ciascun gruppo parlamentare, ad eccezione del gruppo misto. Nell'elezione degli altri membri della commissione va mantenuta la rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari.

⁶¹ Un caso storico rilevante di una commissione di questo tipo è stata la Ponencia de los Siete, istituita per la stesura della Costituzione spagnola del 1978: una commissione che rappresentava diversi colori politici e territoriali.

⁶² In alternativa, si potrebbe progettare una commissione *ad hoc*, meno intergovernativa e più aperta alla partecipazione della società civile. Tuttavia, questa commissione non godrebbe probabilmente della stessa legittimità istituzionale di una commissione intergovernativa.

bilanciare la partecipazione diretta dei cittadini con il rispetto dei diritti degli individui e delle minoranze, e anche conciliare questa partecipazione con la negoziazione e la conclusione di accordi, al fine di garantire l'inclusione o l'integrazione di preferenze e sensibilità diverse.

In termini generali, la partecipazione dei cittadini contribuisce a tre aspetti fondamentali per la legittimità democratica di qualsiasi accordo, sia nella fase iniziale che in quella di ratifica.⁶³ In primo luogo, consente di esprimere e conoscere direttamente le preferenze della cittadinanza in relazione a un determinato aspetto del conflitto. In secondo luogo, conferisce ai cittadini un ruolo di primo piano nel processo politico. In terzo luogo, la dimensione deliberativa, che accompagna il voto o che sia fine a sé stessa, permette di informare il dibattito pubblico e discutere argomenti in forma generalizzata. Questi contributi sono essenziali per conoscere e dibattere punti di vista alternativi, superando la nozione di democrazia come mera aggregazione di preferenze individuali per avanzare verso intese autentiche e dinamiche collettive di costruzione del consenso.

La partecipazione dei cittadini in una fase iniziale avrebbe una funzione più legata alla promozione, mentre in una fase finale maggiormente di conferma o di convalida. È prevedibile che ci sia un certo disaccordo su quale sia il momento propizio per far partecipare la cittadinanza e, in funzione del momento scelto, di quale ruolo e forza debba avere. A questo punto possono sorgere alcuni problemi da affrontare. Tali problemi hanno a che fare con la natura stessa della cittadinanza, ma anche con le potenziali conseguenze del suo coinvolgimento. In primo luogo, la cittadinanza è plurale per definizione, e l'aggregazione delle preferenze di questa pluralità sarà sempre problematica. In secondo luogo, l'aggregazione delle preferenze individuali in un risultato numerico a favore di una particolare opzione genera inevitabilmente vincitori e vinti. In terzo luogo, il voto popolare su questioni potenzialmente divisive

⁶³ Anche se quando si parla di partecipazione diretta dei cittadini si pensa inevitabilmente ai referendum, vale notato che esistono altri meccanismi di partecipazione diretta della cittadinanza, anch'essi già utilizzati per realizzare riforme o risolvere conflitti costituzionali.

può aumentare la tensione politica e la polarizzazione, soprattutto se in un determinato settore è accentuato il senso di sconfitta.

È necessario collegare queste considerazioni⁶⁴ ad alcuni aspetti connessi alla regolamentazione giuridica del ruolo della cittadinanza. In questo senso, la Costituzione spagnola non consente di essere riformata tramite iniziativa popolare. Entrambe le procedure di riforma prevedono la partecipazione della cittadinanza, in un caso su base volontaria e nell'altro su base obbligatoria, al termine della procedura, con una funzione di ratifica o di veto dell'accordo articolato raggiunto dai rappresentanti democratici.

Le procedure di riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna prevedono invece che i cittadini possano avviare la riforma statutaria e, allo stesso tempo, che intervengano al termine della procedura allo scopo di ratificare o porre il veto all'accordo di riforma raggiunto dai rappresentanti democratici. Questo processo di riforma, approvato dai legislatori catalani e spagnoli, dimostra come una partecipazione della cittadinanza nella fase iniziale di una riforma di natura costituzionale e territoriale non sia incompatibile con un suo intervento nella fase finale per ratificarla o rifiutarla. Inoltre, in termini di un accordo di chiarezza, la partecipazione dei cittadini catalani potrebbe avvenire in una fase iniziale, mentre quella dei cittadini spagnoli in una fase finale di ratifica di un'eventuale riforma costituzionale.⁶⁵

3.3. Attori secondari

3.3.1. Enti locali

I comuni sono gli enti locali principali e sono dotati della legittimità democratica più prossima ai cittadini. Va comunque notato che la distribuzione della popolazione è molto eterogenea a livello di comuni. La partecipazione di questo attore a un

⁶⁴ Si vedano le domande 4 e 5.

⁶⁵ Si veda la risposta alla quarta domanda.

accordo di chiarezza è meno scontata e può presentare aspetti controversi.⁶⁶ I comuni sono enti prossimi ai cittadini e sono per lo più di piccole dimensioni. Inoltre, la loro natura li rende rappresentativi di realtà territoriali, sociali ed economiche molto diverse. Possono pertanto fornire una legittimità basata sulla vicinanza ai cittadini e sulla rappresentatività territoriale.

In caso di indipendenza o di altri importanti cambiamenti di status territoriale, i comuni possono essere rilevanti nella ridefinizione dei confini. Senza intaccare un principio di congruenza o continuità territoriale, si potrebbe prendere in considerazione un ridisegno dei confini sulla base di referendum comunali a cascata, dando voce ai consigli locali interessati. La concessione di questo tipo di diritto di opzione a territori di confine sarebbe particolarmente rilevante nel caso di Aran, anche perché, secondo la prima disposizione aggiuntiva della Legge sul regime speciale di Aran “il Parlamento della Catalogna riconosce il diritto del popolo aranese a decidere del proprio futuro”.⁶⁷

A queste considerazioni va aggiunta un’osservazione importante in relazione alla rappresentatività. Se i comuni possono essere tenuti in conto in virtù della loro rappresentatività territoriale, va ricordato che l’orientamento politico dei consigli comunali non rappresenta l’orientamento politico dei cittadini nel loro complesso.⁶⁸ In altre parole, concentrarsi sulle opzioni politiche maggioritarie a livello comunale può portare all’errore di pensare che queste riflettano la volontà generale della Catalogna. Nello specifico, quando si tratta di sostegno all’indipendenza, questa

⁶⁶ Anche i comuni possono avviare la riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna. Così, oltre al Parlamento e al Governo della Generalitat, hanno la facoltà di avviare una riforma dello Statuto anche i comuni (se richiesto da un minimo del 20 % dei consigli comunali che rappresentino almeno il 20 % della popolazione) e la cittadinanza della Catalogna (se vengono presentate 300 000 firme accreditate di persone con diritto di voto).

⁶⁷ Si veda la Legge 1/2015, sul regime speciale di Aran, il cui articolo 1 definisce Aran come “[...] una realtà nazionale occitana, dotata di un’identità culturale, storica, geografica e linguistica, difesa dagli aranesi nel corso dei secoli [...]”.

⁶⁸ Per questo motivo, lo Statuto di autonomia della Catalogna richiede un minimo del 20 % di consigli comunali che rappresentino il 20 % della popolazione per l’iniziativa di riforma municipale (articolo 222.a).

preferenza tende a essere più forte nei comuni rurali con una popolazione ridotta rispetto ai comuni urbani con una popolazione numerosa.⁶⁹

3.3.2. Organi sovrastatali

Le organizzazioni internazionali, o alcune delle loro istituzioni, potrebbero operare come mediatori per raggiungere un accordo e anche come osservatori dell'adempimento o dell'attuazione di tale accordo. Qualora una delle parti decidesse di violare l'accordo o di non negoziare in buona fede secondo i principi citati nella prima domanda, le organizzazioni internazionali potrebbero promuovere una politica attiva di riconoscimento o di non riconoscimento. Potrebbero anche svolgere un ruolo di arbitro internazionale del conflitto.

Anche organizzazioni internazionali o sovranazionali come l'Unione europea, il Consiglio d'Europa o le Nazioni Unite, nonostante il loro pregiudizio a favore dello status quo e della conservazione dei confini territoriali esistenti, dovuto al fatto che sono organizzazioni create e formate da Stati, possono risultare attori di un certo interesse, nell'ottica di promuovere un accordo non solo legittimo e duraturo, ma anche efficace e attuabile.

Tra queste organizzazioni, va notato il ruolo dell'Unione europea che, per la sua natura unica e i suoi obiettivi ambiziosi, apporta un legame di cittadinanza derivato e complementare alla cittadinanza dei suoi Stati membri. L'UE è stata coinvolta in numerosi conflitti territoriali e ha quindi esperienza nella risoluzione di tali controversie.⁷⁰

⁶⁹ Quindi, una mappa dei municipi favorevoli all'indipendenza catalana può facilmente mostrare un appoggio sovrastimato alle opzioni indipendentiste o sovraniste catalane. A titolo di esempio, più del 70 % circa dei comuni della Catalogna (686) dopo le elezioni comunali del 2023 è governato da forze indipendentiste, mentre queste forze hanno ottenuto il 50 % circa dei voti alle ultime elezioni parlamentari (2021).

⁷⁰ Ci riferiamo, ad esempio, al coinvolgimento delle istituzioni europee nella Commissione arbitrale della Conferenza sulla Jugoslavia (1991), nota come Commissione Badinter; Montenegro (2006); Kosovo (2008) o Sud Sudan (2011), per citarne alcuni. L'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea afferma: "L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli".

3.3.3. Persone e istituzioni mediatrici

Abbiamo appena osservato che alcune istituzioni internazionali potrebbero fungere da mediatori del conflitto. Questo ruolo potrebbe essere svolto anche da figure specifiche il cui prestigio, la cui indipendenza e la cui imparzialità siano riconosciuti dalle varie parti in conflitto. La mediazione per la risoluzione di conflitti di ogni tipo è sempre più presente. Forse i conflitti territoriali non dovrebbero essere esclusi da questa tendenza crescente.

3.3.4. Altre comunità autonome

In una prospettiva regionale o federale simmetrica, andrebbe riservato un certo ruolo alle altre sedici comunità autonome e forse anche alle due città autonome di Ceuta e Melilla. D'altro canto, in un'ottica regionale o federale asimmetrica la prospettiva sarebbe diversa: oltre alla distinzione tra comunità e città autonome, andrebbe operata un'altra importante distinzione tra le comunità autonome che sono nazionalità e le altre regioni, come afferma l'articolo 2 della stessa Costituzione spagnola. Se l'obiettivo sono il riconoscimento e l'accomodamento multinazionale, forse andrebbe privilegiato il principio di uguaglianza tra nazione statale e nazione substatale – o nazionalità–, piuttosto che il principio di uguaglianza tra diverse unità substatali.

Detto questo, una camera di vera rappresentanza territoriale, quale non è l'attuale Senato spagnolo, consentirebbe la partecipazione indiretta del resto delle comunità autonome; in alternativa si potrebbe dare loro un certo spazio attraverso la commissione mista di cui al punto 3.3.2 sopra. Il dibattito sulle relazioni bilaterali tra Catalogna e Spagna o sulle relazioni multilaterali tra le comunità autonome e lo Stato centrale è storico e controverso.⁷¹

⁷¹ Si veda il Rapporto 2/2019, *Autogoverno e relazioni intergovernative nelle democrazie di oggi. Il caso della Catalogna*, a cura dell'Istituto per gli studi sull'autogoverno

3.3.5. Tribunali e Corte costituzionale

Secondo la Costituzione spagnola, il potere giudiziario in Spagna è eminentemente unitario e centralizzato. Per quanto riguarda la giurisdizione ordinaria, il suo vertice è la Corte suprema, nonostante l'esistenza delle alte corti di giustizia di ciascuna comunità autonoma. I giudici hanno svolto un ruolo importante nel conflitto territoriale in questione, spesso affrontato con un approccio giudiziario. Inoltre, le corti e i tribunali possono svolgere un ruolo rilevante, in quanto hanno il potere di sollevare questioni di incostituzionalità davanti alla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale è fondamentale per l'attuabilità di un accordo di chiarezza. Oltre a essere caratterizzata da una giurisprudenza che rende molto difficile l'autodeterminazione territoriale, soprattutto attraverso i referendum, a partire dal 2008 la Corte è stata coinvolta nel conflitto in diverse occasioni.⁷² Inoltre, i partiti stessi hanno teso a rafforzare il suo protagonismo in vari modi: impugnando numerose azioni rilevanti catalane e basche, non mettendo in discussione la giurisprudenza costituzionale e utilizzandola come argomento non discutibile per rifiutarsi di negoziare o accomodare le richieste di autodeterminazione.

Tuttavia, vale la pena notare che la giurisprudenza della Corte costituzionale spagnola che ostacola lo svolgimento di referendum sulla sovranità e la secessione è sorta contro proposte o azioni unilaterali, prima nei Paesi Baschi e poi in Catalogna. La Corte costituzionale potrebbe rivedere la sua giurisprudenza o scegliere di rimanere in silenzio di fronte a un referendum di questo tipo, frutto di un accordo tra lo Stato e un territorio substatale. Un accordo di chiarezza potrebbe essere un motore di cambiamento giurisprudenziale e, allo stesso tempo, di cambiamento costituzionale. In particolare, nella sentenza 42/2014, sulla Dichiarazione di sovranità e sul diritto a decidere del popolo catalano, la Corte costituzionale si è espressa a favore di una gestione e una soluzione negoziata del conflitto: "La Costituzione non affronta e non può affrontare espressamente tutti i problemi che possono sorgere nell'ordinamento costituzionale, in particolare quelli

⁷² In generale, la Corte costituzionale si è pronunciata rapidamente sui casi relativi alla sovranità, alla secessione e all'autodeterminazione esterna, e lo ha fatto all'unanimità.

derivanti dalla volontà di una parte dello Stato di alterare il proprio status giuridico. Problemi di questa natura non possono essere risolti da questa Corte, la cui funzione è quella di garantire la stretta osservanza della Costituzione. Per questo motivo, le autorità pubbliche e, in particolare, le autorità territoriali che compongono il nostro Stato delle comunità autonome sono chiamate a risolvere i problemi che si sviluppano in questo ambito attraverso il dialogo e la cooperazione”.

4. Quarta domanda.

Che ruolo dovrebbe avere un referendum sul futuro politico della Catalogna, o altri meccanismi simili, nella risoluzione del conflitto politico?

La richiesta di un referendum in cui i cittadini possano pronunciarsi sul futuro politico della Catalogna è stata rivendicata per anni da diversi attori del conflitto territoriale. Per rispondere alla quarta domanda nel contesto in questione, è necessario prendere in considerazione diversi elementi: le funzioni generali dei referendum, il momento in cui uno specifico referendum viene organizzato all'interno del processo di risoluzione del conflitto, le eventuali difficoltà generali, le proposte referendarie specifiche e il ruolo potenziale dei meccanismi analoghi e complementari per cercare soluzioni. Sono questi gli elementi che vengono sviluppati nelle diverse sezioni della risposta a questa domanda. Prima, però, vanno fatte alcune considerazioni preliminari.

Il referendum è un meccanismo attraverso il quale si consulta la cittadinanza su una specifica questione politica con l'obiettivo di far sì che le preferenze espresse contribuiscano in modo più o meno diretto, anche se non necessariamente vincolante dal punto di vista giuridico, al processo decisionale. La proposta di indire un referendum sull'indipendenza della Catalogna è stata al centro di una parte molto importante del dibattito e delle strategie politiche per affrontare il conflitto politico territoriale tra Catalogna e Spagna. Questa proposta è stata giustificata mediante diversi sondaggi che hanno mostrato una volontà maggioritaria e sostenuta di votare in un referendum di questo tipo e una pluralità di opinioni sulle preferenze territoriali.⁷³ Altri sondaggi hanno mostrato una percentuale significativa di sostegno

⁷³ Ad esempio, il Barometro del Centro di studi di opinione del 5 aprile 2023 (numero 1050) ha chiesto "Mi dica in che misura è d'accordo o meno con la seguente affermazione: I catalani e le catalane hanno il diritto di decidere il loro futuro come paese votando in un referendum" (p. 31). Il 52,4 % degli intervistati ha dichiarato di essere "fortemente d'accordo" e il 24,5 % di essere "abbastanza d'accordo". Analogamente, il sondaggio d'opinione dell'Istituto di scienze politiche e sociali (ICPS) del 2022 ha chiesto in merito al tavolo di dialogo tra i governi: "È d'accordo o meno che si attribuisca a questo tavolo la possibilità di indire un referendum sull'indipendenza della Catalogna?" (p. 39.1). Il 67,2 % ha risposto "Sono d'accordo". Queste opinioni sono rimaste più o meno invariate negli ultimi anni. Per quanto riguarda le preferenze territoriali, il Barometro del Centro di studi di opinione del 5 luglio 2023 (numero 1050) ha chiesto: "Come pensa che dovrebbe essere il rapporto tra Catalogna e Spagna? Pensa che la Catalogna dovrebbe essere..." (p. 33). Il 7 % degli intervistati ha risposto "Una regione della Spagna"; il 31,1 %, "Una comunità autonoma della Spagna"; il 22,9 %, "Uno Stato all'interno di una Spagna federale", e il 32,9 %, "Uno Stato indipendente". Nello stesso Barometro, alla domanda "E, più specificamente, vuole che la Catalogna

tra i cittadini spagnoli all'accettazione dei risultati di un eventuale referendum legale e concordato.⁷⁴

Se organizzato in modo politicamente e legalmente appropriato, il referendum potrebbe certamente essere un buon meccanismo per cercare una soluzione democratica e legittima al conflitto, anche se è importante notare che non è necessariamente l'unica via democratica e legittima possibile. Nel quadro di un sistema liberale rappresentativo come il nostro, la capacità di raggiungere soluzioni concordate e accettabili per gli attori coinvolti in un conflitto politico è, alla fine, l'elemento cruciale, per intraprendere sia la via referendaria che altre modalità analoghe.

Di fatto, questo accordo o intesa delle istituzioni rappresentative è una condizione necessaria per la legittimità politica del referendum, e un elemento che contribuisce al suo inquadramento legale. Le perplessità o gli ostacoli che un referendum può generare non dovrebbero implicare il rifiuto a fornire una risposta al conflitto nell'ambito dei principi della democrazia, del costituzionalismo e dello stato di diritto, del federalismo e della tutela delle minoranze, che abbiamo trattato nella risposta alla prima domanda. Questo dovrebbe essere l'obiettivo finale di un potenziale accordo di chiarezza.

Il referendum non è l'unico strumento decisionale democratico, né necessariamente il migliore in tutti i casi. Tuttavia, se non si ricorre al referendum, si dovrà individuare e articolare un meccanismo democratico alternativo che tenga conto sia della distribuzione delle preferenze tra le diverse opzioni all'interno della Catalogna sia

diventi uno Stato indipendente?" (p. 34), il 41,8% degli intervistati ha risposto "sì" e il 52,5% ha risposto "no".

⁷⁴ Ad esempio, in uno studio condotto dal Centro di studi di opinione nel 2019, è stato chiesto all'insieme della popolazione spagnola: "Dovrebbe tenersi un referendum in Catalogna per permettere ai catalani di decidere quale relazione vogliono tra la Catalogna e lo Stato spagnolo?" In Catalogna, il 54% degli intervistati si è detto "fortemente d'accordo" e il 16,8% "piuttosto d'accordo", mentre nel resto della Spagna queste percentuali erano rispettivamente del 15% e del 14,8%. Alla domanda "Se si tenesse un referendum legale e concordato sull'indipendenza della Catalogna, e una chiara maggioranza di cittadini catalani votasse a favore dell'indipendenza, lei personalmente accetterebbe o non accetterebbe il risultato del referendum?", l'81,3% dei catalani ha risposto "sì", percentuale che era del 48,2% nel resto della Spagna.

delle potenziali differenze di preferenze tra le popolazioni della Catalogna e della Spagna (intese rispettivamente come minoranza e maggioranza).

4.1. Funzioni dei referendum

I referendum sono, come accennato nelle sezioni precedenti, dei meccanismi di grande forza politica ampiamente utilizzati per la risoluzione di conflitti territoriali, che permettono di individuare le preferenze dei cittadini e, allo stesso tempo, di legittimare le decisioni attraverso l'espressione di un voto diretto. I referendum hanno quindi due funzioni, una di espressione delle preferenze e una di legittimazione, che nella pratica si verificano contemporaneamente e in modo inscindibile.

Se guardiamo ai processi di gestione dei conflitti territoriali che hanno avuto luogo in Stati democratici paragonabili alla Spagna,⁷⁵ l'indizione di un referendum è, in termini generali, un buono strumento per risolvere il conflitto. Tuttavia, il fatto che sia un buono strumento dipende in larga misura dalla regolamentazione, dalla formulazione, dal tempo, dalle maggioranze, dalla forma e dalle condizioni in cui viene organizzato, nonché dal fatto che gli attori coinvolti siano d'accordo a organizzarlo. In ultima analisi, il punto fondamentale è che il suo risultato sia accettato come politicamente rilevante, indipendentemente dal fatto che sia vincolante o meno da una prospettiva legale.

4.1.1. Vantaggi per la risoluzione dei conflitti

Nella misura in cui soddisfano i requisiti di chiarezza che svilupperemo di seguito,⁷⁶ i referendum sono meccanismi che consentono di identificare con maggiore precisione le preferenze dei cittadini su una questione politica determinata, visto che l'intero elettorato le esprime in risposta a un quesito o a una serie di quesiti relativamente definiti. Nonostante i problemi esistenti in termini di aggregazione delle

⁷⁵ Si veda la risposta alla seconda domanda.

⁷⁶ Si veda la risposta alla quinta domanda.

preferenze,⁷⁷ i referendum sono lo strumento più adeguato per consentire tale funzione di espressione. Anche le elezioni periodiche servono a identificare le preferenze degli elettori, ma tendono a essere meno adeguate a questo scopo, dato che il voto risponde sempre a motivazioni diverse che non possono essere identificate con altrettanta precisione o ridotte a una sola. Anche le motivazioni alla base dei voti referendari sono diverse e interpretabili, e i risultati possono essere fuorvianti o ambigui, soprattutto quando i quesiti non sono ben formulati. Tuttavia, quando il referendum si basa su un accordo tra le parti contrapposte, esiste una buona regolamentazione legale che lo tutela e ne garantisce i risultati, e il quesito è formulato in modo chiaro, allora i risultati di un referendum sono molto più precisi e trasparenti rispetto a quelli di un'elezione.⁷⁸

Al di là dell'identificazione e dell'espressione delle preferenze, i referendum hanno una grande capacità di legittimare democraticamente le decisioni pubbliche attraverso la partecipazione diretta di tutti i cittadini. A differenza di quanto accade con altri processi partecipativi, come le assemblee dei cittadini o le giurie popolari, che, pur essendo più o meno rappresentative, si limitano a coinvolgere un piccolo campione della cittadinanza, nei referendum è l'intera cittadinanza a essere chiamata a partecipare. Questa capacità di raccogliere l'espressione delle preferenze dell'intera cittadinanza attraverso il suffragio universale, diretto e segreto permette ai referendum di essere un poderoso strumento di sovranità popolare e quindi di raggiungere un alto grado di legittimità democratica.

Come spiegato nel paragrafo seguente relativo alle difficoltà, il fatto che i referendum permettano di identificare le preferenze dell'intera cittadinanza non va confuso con l'idea diffusa che questo sia l'unico modo per identificare la volontà popolare. In realtà, come ha dimostrato la letteratura specializzata, non esiste un unico metodo infallibile per individuare tale volontà. Non è quindi scontato che quanto emerga

⁷⁷ Soprattutto nel caso di scelta multipla.

⁷⁸ Un meccanismo alternativo per individuare le preferenze dei cittadini è quello dei sondaggi. Ma per quanto sia preciso, nessun sondaggio ha la legittimità, l'accuratezza, l'affidabilità e la forza di una consultazione diretta di tutta la cittadinanza attraverso un quesito chiaro. I cittadini non affrontano un sondaggio nello stesso modo in cui affrontano un voto referendario.

come risultato di un referendum abbia necessariamente, in ogni contesto, una maggiore legittimità democratica rispetto al risultato ottenibile attraverso altre procedure o strumenti. Tuttavia, non c'è dubbio che, se si vogliono massimizzare le condizioni necessarie per una partecipazione libera e informata, una decisione politica da parte di rappresentanti democratici che abbia il sostegno di una chiara maggioranza espressa attraverso la consultazione diretta dei cittadini può raggiungere un grado molto elevato di legittimità democratica. Per queste ragioni, i referendum, a condizione che siano organizzati in maniera adeguata, sono meccanismi ottimali nell'ambito di un processo di risoluzione dei conflitti.

4.1.2. Difficoltà nella risoluzione dei conflitti

Per poter valutare l'idoneità di un referendum in un processo di gestione di un conflitto politico come quello attuale, è necessario tenere presente che questo strumento presenta anche certi svantaggi o elementi di complessità.

In primo luogo, i referendum possono operare una semplificazione eccessiva, perché sintetizzano situazioni complesse riducendole a una domanda concreta, preferibilmente con una risposta binaria (l'esempio paradigmatico è sì o no, anche se in alcuni casi è preferibile identificare ogni opzione in modo più specifico). Le controversie politiche sono sempre sfaccettate, scomponibili in diversi elementi che influenzano le varie parti in conflitto in modi differenti, ed eventuali vie di risoluzione sono di solito il risultato di equilibri complessi. Un referendum può incarnare alcune di queste vie, ma difficilmente fornirà, di per sé, una soluzione unica, semplice ed efficace al conflitto in tutta la sua complessità.

In secondo luogo, e come conseguenza del punto precedente, i referendum possono minare le dinamiche favorevoli alla costruzione del consenso politico, come la deliberazione e la negoziazione, enfatizzando la dimensione strettamente maggioritaria del voto e l'aggregazione delle preferenze attraverso un processo di competizione che tende a generare vincitori e vinti. Questo potrebbe ostacolare la ricerca di soluzioni concordate, intermedie e inclusive che, per quanto non convincano del tutto nessuna delle parti, sono potenzialmente in grado di raggiungere un consenso politico e sociale molto più ampio. In contrasto con una

visione della democrazia ridotta a semplice regola di decisione a maggioranza, va sottolineato che gli ideali democratici sono più complessi e ambiziosi: è infatti possibile perseguire forme più inclusive di costruzione del consenso politico, basate sulla deliberazione e sull'accordo, e meno competitive o conflittuali.

In terzo luogo, a completamento del punto precedente, i referendum spesso generano dinamiche polarizzanti che possono avere l'effetto di approfondire la divisione sociale già esistente in un conflitto di questo tipo. Questo effetto è poco significativo, se non di solito inesistente, nei referendum o nelle consultazioni su questioni di ridotta rilevanza politica o su questioni politiche con minore significato identitario. Tuttavia, nel caso di conflitti territoriali, la polarizzazione rischia di essere accentuata e, come è stato osservato in casi come quello della Scozia o la Brexit, si possono generare situazioni di conseguente stallo democratico, che rendono più difficile il ricorso ad altri strumenti o processi di gestione politica.

In quarto luogo, i referendum comportano il rischio di manipolazioni politiche, soprattutto quando il quesito posto non è chiaro e quando non c'è una deliberazione pubblica preventiva di qualità in cui le diverse parti hanno l'opportunità di presentare e discutere le loro argomentazioni a favore o contro la proposta sottoposta a consultazione. C'è sempre il rischio di disinformazione e demagogia. A questo proposito, va aggiunto che, a condizione che ci sia una regolamentazione buona o comparabile, questi rischi non sono molto diversi da quelli che già incontriamo nelle campagne elettorali ordinarie. Tuttavia, per ridurre il rischio di manipolazione, è essenziale che la domanda posta sia molto chiara e che il referendum sia preceduto da un dibattito pubblico di buona qualità. In politica comparata troviamo regolamentazioni e pratiche buone e cattive in questo senso, e non dobbiamo cadere nella trappola di pensare che lo spazio per la manipolazione e la demagogia sia inevitabile.

In quinto luogo, e su un piano più tecnico, l'architettura della domanda pone difficoltà specifiche. Ad esempio, le domande con una risposta non binaria – cioè con tre o più risposte – possono produrre risultati democraticamente incoerenti. Può accadere che l'opzione di risposta che ottiene il sostegno di una maggioranza

relativa più ampia sia in realtà quella meno preferita dagli elettori nel complesso. D'altra parte, quando non prevede soglie minime di partecipazione e di voto favorevole, un referendum può produrre risultati altamente contingenti, in cui una maggioranza molto ristretta, per pochi voti di differenza, finisce per imporsi e approvare una proposta che, pochi giorni dopo, potrebbe risultare un'opzione minoritaria. Tutte queste difficoltà tecniche hanno delle soluzioni, ma devono essere tenute in conto quando si decide se indire un referendum e come organizzarlo.

4.2. Temporalità: inizio e chiusura

I referendum possono svolgersi in due momenti molto diversi rispetto al processo politico in cui si iscrivono: possono servire a dare un impulso iniziale a un processo decisionale, oppure a finalizzarlo o a concluderlo, con lo scopo fondamentale di convalidare la precedente decisione dei rappresentanti democratici.

- a) I referendum o le consultazioni iniziali servono a identificare le preferenze dei cittadini, che vengono usate come input per un processo decisionale pubblico che contribuiscono a legittimare. Questo è ciò che accade nella maggior parte delle consultazioni. Le istituzioni interessate sono responsabili del proseguimento del processo decisionale ordinario, ma possono farlo alla luce delle preferenze espresse dai cittadini. Spesso l'organizzazione di una consultazione preliminare è un buon modo per identificare la portata di un conflitto politico. Dedurre il sostegno dai risultati delle elezioni può essere più controverso.

- b) I referendum conclusivi o di ratifica identificano le preferenze dei cittadini in relazione all'accordo risultante da un processo politico – come, per esempio, una proposta di riforma di uno statuto di autonomia, una riforma costituzionale o un accordo politico generale – al fine di convalidarlo e, se necessario, legittimarlo attraverso un esercizio democratico diretto. Questi referendum di ratifica sono di solito giuridicamente vincolanti.

Nulla impedisce di combinare queste due modalità di referendum in un complesso processo di gestione o risoluzione dei conflitti. Anzi, dato che le funzioni specifiche di ciascuna di queste modalità sono diverse, combinarle in momenti diversi di un processo democratico più ampio può essere una buona idea, soprattutto nel caso di conflitti così complessi e con conseguenze così importanti e spesso irreversibili come i conflitti territoriali. D'altra parte, esiste anche la possibilità di indire referendum in fasi intermedie del processo di gestione di un conflitto politico.

4.3. La questione della attuabilità

Nel caso in questione, un ostacolo rilevante è costituito dalle obiezioni giuridiche a un primo referendum per determinare le preferenze della Catalogna riguardo al suo status politico. La questione dell'attuabilità legale di un referendum iniziale è quella che genera le maggiori controversie all'interno del quadro giuridico spagnolo. I referendum consultivi su questioni di rilevanza politica sono previsti dall'articolo 92 della Costituzione e sono scarsamente regolamentati dalla Legge organica 2/1980, sulle procedure referendarie.

Una parte della dottrina ha difeso il loro inquadramento giuridico nell'ambito di un referendum di natura concordata e che si svolga secondo procedure legalmente stabilite. Tuttavia, va ricordato che nella controversia in merito alla loro legalità è stato utilizzato l'argomento secondo cui la Costituzione non può garantire lo svolgimento di referendum finalizzati all'eventuale secessione di un territorio dallo Stato. Inoltre, è di grande rilievo che la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia imposto ulteriori limiti a questa possibilità. In ogni caso, tali difficoltà giuridiche non dovrebbero escludere i referendum iniziali dal quadro di un negoziato politico. Riteniamo che questa opzione non sia incompatibile con la Costituzione.

I referendum di ratifica, invece, sono previsti dalla legislazione in alcuni casi specifici, come la riforma della Costituzione (articoli 167 e 168 della stessa) o la riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna (articoli 222 e 223 dello stesso), e la loro organizzazione non dovrebbe porre alcun problema giuridico.

Infine, sebbene si sia affermato che i referendum iniziali sono di solito consultivi e quelli di ratifica sono di solito legalmente vincolanti, queste condizioni non definiscono i due tipi di referendum; piuttosto, la distinzione è strettamente limitata alla fase temporale in cui il referendum si svolge e alla funzione specifica che deriva da tale fase. Di fatto, la distinzione tra referendum consultivi e vincolanti, pur essendo giuridicamente molto rilevante, non ha un grande significato politico nella pratica, come si può osservare in politica comparata nei molti processi simili.⁷⁹ Il risultato di un referendum legalmente non vincolante può quindi avere un grande peso politico, soprattutto se c'è una chiara maggioranza e un quesito altrettanto chiaro, e in questo senso può svolgere con successo le funzioni generali di base di qualsiasi referendum.

4.4. La questione del *demos*

Una delle difficoltà dei referendum nel contesto dei conflitti territoriali è che il *demos* che deve decidere non è sempre chiaramente definito, se intendiamo per *demos* l'insieme della popolazione a cui è riconosciuto il diritto di voto nel referendum o nella consultazione. La delimitazione di questo *demos* deve essere fatta a priori e può essere solo il risultato di un processo politico di negoziazione e accordo, che in alcuni casi si consolida nella legislazione stessa. Di conseguenza, come accade proprio nel caso spagnolo, la delimitazione del *demos* rilevante diventa di per sé oggetto di un conflitto politico che può essere risolto solo da un accordo frutto di negoziazione tra gli attori principali.⁸⁰ Questa mancanza di delimitazione genera diversi problemi concreti, di cui ne citeremo solo due: la delimitazione del *demos* che deve decidere sulla questione in oggetto e la delimitazione del *demos* potenzialmente indipendente.

⁷⁹ Si pensi ad esempio al referendum sull'indipendenza della Scozia del 2014.

⁸⁰ Abbiamo già accennato, in politica comparata, all'esistenza di referendum a cascata come meccanismi per ridefinire il *demos* che si separa. Inoltre, il referendum è spesso un modo per creare un *demos* o per trasformarlo o rafforzarlo. Questo è particolarmente rilevante se intendiamo il *demos* come qualcosa di più di un semplice insieme di individui aventi diritto al voto.

Nel caso in questione, il problema specifico è se a esprimersi sulla questione dell'inquadramento territoriale della Catalogna in Spagna debbano essere solo i cittadini catalani o l'intera cittadinanza spagnola. In politica comparata, nei casi di referendum territoriale che poteva portare alla secessione di un territorio, la tendenza è stata quella di chiamare a votare solo i cittadini del territorio potenzialmente indipendente, che sono i più direttamente interessati dalla decisione.

Una delle ragioni è che una decisione come questa, se sottoposta al più ampio *demos* dello Stato nel suo complesso, potrebbe finire per essere permanentemente bloccata dalla maggioranza dei cittadini di quello Stato, anche se nel territorio potenzialmente indipendente ci fosse una maggioranza stabile molto ampia a favore della secessione. Ciò pone un problema di legittimità democratica di difficile soluzione. È parte del principio democratico l'idea che la regola della maggioranza implichi il rispetto di una volontà chiara e sostenuta di minoranze territoriali strutturali, permanenti o persistenti; cioè gruppi sociali che sono sistematicamente in minoranza e che non hanno alcuna possibilità, all'interno del quadro territoriale esistente, di diventare maggioranza in un momento futuro. L'ideale della democrazia richiede la possibilità per la parte dell'elettorato che è in minoranza in una votazione di avere la speranza di poter diventare maggioranza in un momento futuro, e di non avere la sensazione di vivere permanentemente dominati dalla volontà di una maggioranza.

D'altra parte, assumere che l'unico *demos* rilevante sia quello del territorio che aspira a separarsi significa ignorare il fatto che una decisione come l'indipendenza impone conseguenze molto importanti ai cittadini del resto dello Stato, e che la stessa logica democratica richiede che questi cittadini abbiano a disposizione un meccanismo di codecisione. Ciò è avvenuto, infatti, in tutti i casi di politica comparata di referendum territoriali, in cui il *demos* dello Stato è potuto intervenire, generalmente in modo indiretto, attraverso i suoi rappresentanti in parlamento o nell'esecutivo, sia nell'autorizzazione del referendum sull'indipendenza indetto nel territorio potenzialmente indipendente, sia nella successiva negoziazione o ratifica, o in alcuni casi direttamente nel referendum stesso.

Alcuni attori hanno sostenuto che la ragione per cui il *demos* del territorio potenzialmente indipendente, in questo caso quello catalano, è l'unico a poter votare è fondamentalmente una ragione di sovranità. Ma questa stessa ragione è addotta da chi ritiene che l'unico *demos* rilevante sia quello dello Stato nel suo complesso, che è anche l'unico legalmente costituito come detentore della sovranità. Nella misura in cui la risoluzione del conflitto territoriale in Catalogna richiede una riforma costituzionale e il meccanismo di riforma stabilito dalla Costituzione stessa deve essere rispettato, sarebbe inevitabile che sia il *demos* spagnolo a pronunciarsi attraverso il referendum previsto costituzionalmente. Il punto è che la rivendicazione della sovranità politica ultima è proprio uno degli aspetti più importanti in discussione nel conflitto politico territoriale e, pertanto, non può essere data per scontata, né in un senso né nell'altro.

Questo primo problema derivante dalla mancanza di delimitazione del *demos* rilevante non è comunque insormontabile. Come abbiamo osservato, nel contesto internazionale si sono cercate formule diverse per consentire la codecisione dei due *demos*, coinvolgendo normalmente il *demos* dello Stato nel suo complesso attraverso i suoi rappresentanti nella fase iniziale o di autorizzazione, intermedia e finale di negoziazione o ratifica. Nulla vieta, e così è stato in alcune occasioni, che ciò si possa essere fatto anche attraverso un referendum o una consultazione più ampia, o in due referendum diversi ma combinati. In ogni caso, si tratta di un problema da prendere in considerazione e, come è stato detto, fa parte del conflitto politico che dovrebbe essere oggetto di un'intesa o di un accordo. Dobbiamo anche pensare a come evitare il problema delle minoranze persistenti destinate a rimanere tali se la maggioranza del *demos* dello Stato centrale non apre la porta a un'intesa; e questo è uno degli ambiti in cui potrebbero trovare spazio le soluzioni di mediazione o di intermediazione internazionale menzionate nella risposta alla terza domanda.

In secondo luogo, va ricordato un altro problema derivante dalla mancanza di delimitazione del *demos* rilevante per il referendum: come delimitare il *demos* del territorio che rivendica un nuovo status. Nel caso catalano, si è spesso partiti dal presupposto che il *demos* potenzialmente indipendente coincida con la cittadinanza

della Comunità autonoma della Catalogna. Ma non sono mancate voci discordanti che hanno messo in discussione questa delimitazione. Alcuni hanno chiesto che in un eventuale referendum possano votare anche i cittadini di altri paesi catalani; altri, come nel caso di Aran, hanno chiesto di non essere inclusi nel referendum. Va notato che, come il primo problema preso in esame, anche questo è oggetto di un conflitto politico che di per sé difficilmente può essere sottoposto a referendum e che richiede un approccio negoziato e concordato in precedenza. La richiesta di divisibilità dello Stato, implicita nella posizione a favore dell'indipendenza, dovrebbe includere anche la possibilità di ridefinire il *demos* substatale.

4.5. Considerazioni sulle proposte di referendum

La definizione di una proposta concreta di referendum che permetta di progredire verso la risoluzione del conflitto politico tra Catalogna e Spagna dovrebbe essere parte dell'accordo di chiarezza. Non spetta a questo Consiglio proporre una soluzione concreta, ma vale la pena ricordare ancora una volta che, nel valutare le diverse alternative, i negoziatori dovrebbero tenere presente la necessità di armonizzare senza gerarchizzare i principi di democrazia, stato di diritto e costituzionalismo, federalismo e tutela delle minoranze illustrati nella risposta alla prima domanda e sviluppati nel corso di questa relazione.

Inoltre, i criteri di legittimità e attuabilità dovrebbero aiutare a valutare qualsiasi eventuale soluzione proposta dalle parti coinvolte. Un accordo di chiarezza dovrebbe cercare di risolvere il conflitto; quindi occuparsi dell'espressione e dell'istituzionalizzazione delle richieste di secessione e accomodamento all'interno dello Stato. In questo senso, l'accordo può essere di natura più procedurale, al fine di fornire un meccanismo per determinare le preferenze della cittadinanza, ma, allo stesso tempo, più sostanziale per quanto riguarda l'istituzionalizzazione delle richieste territoriali della Catalogna.

Sulla base di queste considerazioni, si possono individuare, a titolo esemplificativo e con l'obiettivo di mettere un po' di ordine nel dibattito, cinque proposte referendarie concrete che prevedano forme legittime di gestione del conflitto dal punto di vista dei principi citati e la partecipazione – ragionevolmente asimmetrica –

dei due *demoi* (si veda la sottosezione precedente). Queste possibilità sono state formulate da diversi attori negli ultimi anni nel quadro del conflitto territoriale che è al centro di questa relazione⁸¹ e possono essere complementari tra loro. Un accordo di chiarezza potrebbe avvalersi di tali opzioni in vari modi, anche attraverso una clausola che preveda il futuro svolgimento di un referendum quando saranno rispettate le condizioni e le scadenze previste.

- 1) **Referendum iniziale nel territorio substatale** Questo tipo di proposta consisterebbe, ad esempio, nel consultare i cittadini della Catalogna sull'opportunità che il Parlamento catalano avvii un processo di riforma costituzionale che contempri l'indipendenza e/o un nuovo inquadramento all'interno dello Stato.⁸²
- 2) **Referendum di ratifica nel territorio substatale** Questa opzione consisterebbe nel consultare i cittadini catalani in merito a un accordo politico precedentemente raggiunto sull'indipendenza o su un nuovo inquadramento all'interno dello Stato, che potrebbe, ad esempio, avvenire nell'ambito di una riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna.⁸³
- 3) **Referendum iniziale nello Stato nel suo complesso** Questa possibilità è stata proposta da alcuni attori nel contesto del conflitto territoriale tra Catalogna e Spagna. Consisterebbe, ad esempio, nell'indire un referendum per l'intera Spagna in applicazione dell'art. 92 della Costituzione, che chiederebbe

⁸¹ A titolo esemplificativo, vanno ricordate le vie legali proposte e discusse in varie relazioni. Ci riferiamo, ad esempio, al rapporto 1, *La consultazione sul futuro politico della Catalogna*, del Consiglio consultivo per la transizione nazionale del 25 luglio 2013; al rapporto 1/2019, *Democrazie e referendum sull'indipendenza. Il caso della Catalogna*, dell'Istituto per gli studi sull'autogoverno, o il rapporto *Un referendum concordato sull'indipendenza della Catalogna: alcune chiavi legali per un ipotetico negoziato politico*, sempre a cura dell'Istituto per gli studi sull'autogoverno.

⁸² Tale referendum potrebbe ammettere diversi tipi di quesiti. Il referendum sull'indipendenza della Scozia del 2014, ad esempio, chiedeva se la Scozia dovesse essere un paese indipendente ("Should Scotland be an independent country?"); nel caso di Porto Rico, sono stati indetti diversi referendum con domande a risposta multipla, come quello del 2017, che offriva tre opzioni, diventare uno stato degli USA, libera associazione / indipendenza e mantenimento dello status quo. In caso di vittoria dell'opzione libera associazione / indipendenza, era prevista una seconda votazione.

⁸³ In questo senso, il quesito dell'ultimo referendum sulla riforma statutaria era: "Approva il progetto di Statuto di autonomia della Catalogna?".

all'insieme della cittadinanza spagnola se è d'accordo che il governo spagnolo autorizzi una consultazione in Catalogna sull'indipendenza e/o su un nuovo inquadramento all'interno dello Stato. Un simile referendum consentirebbe di analizzare contemporaneamente i risultati in Catalogna e nel resto dello Stato. Si tratterebbe tuttavia di una possibilità inusuale in termini comparativi. Inoltre, un risultato contrario nel resto dello Stato e favorevole nel territorio substatale implicherebbe uno scontro di volontà democratiche di difficile risoluzione.

- 4) **Referendum di ratifica nello Stato nel suo complesso** A differenza dell'opzione precedente, questo referendum consisterebbe nell'approvazione da parte dell'intera cittadinanza dello Stato dei termini dell'indipendenza e/o di un nuovo inquadramento all'interno dello Stato concordato dai rappresentanti. Questo tipo di referendum è previsto nelle procedure di riforma costituzionale. Mentre nella procedura di riforma essenziale (articolo 168) il referendum è obbligatorio in ogni caso, nella procedura di riforma ordinaria (articolo 167) è obbligatorio solo se lo richiede un decimo dei membri del Congresso o del Senato.
- 5) **Referendum nel territorio substatale e nello Stato nel suo complesso** Infine, una combinazione delle opzioni prese in esame, proposta anche da alcuni autori, potrebbe consistere nell'istituire direttamente un doppio referendum. Si potrebbero indire un referendum in Catalogna e uno in Spagna, contemporanei o consecutivi, per raccogliere le preferenze di entrambi le cittadinanze su uno specifico scenario di accomodamento con questioni differenziate. In questo scenario, la partecipazione referendaria dei due *demoi* sarebbe già prevista fin dall'inizio. Si noti tuttavia che anche quest'alternativa sarebbe insolita in termini comparativi e, analogamente alla terza opzione menzionata in precedenza, potrebbe esacerbare ulteriormente lo scontro tra maggioranze statali e minoranze territoriali.

I referendum nei territori substatali sono comuni nella politica comparata relativa alla risoluzione dei conflitti territoriali. Un referendum iniziale substatale avrebbe il vantaggio di permettere di identificare con precisione le preferenze dei cittadini catalani sulla questione in oggetto. Gli svantaggi potrebbero essere le difficoltà di attuabilità giuridica discusse nella sezione 4.3 e il fatto che il risultato non sarebbe

in linea di principio giuridicamente vincolante e quindi resterebbe soggetto a successive negoziazioni tra gli attori coinvolti. Il referendum di ratifica nel territorio substatale potrebbe avere una maggiore attuabilità giuridica nel caso di sottoporre al voto popolare un nuovo accordo sull'inquadramento della Catalogna in Spagna, soprattutto attraverso una riforma statutaria. In ogni caso, il referendum di ratifica substatale sarebbe compatibile con il referendum iniziale substatale. In altre parole, il processo di accordo potrebbe prevedere un referendum iniziale e uno successivo di ratifica anche in Catalogna.

Le proposte di un referendum per l'intero Stato, in una qualsiasi delle sue varianti, potrebbero avere il vantaggio di consentire la partecipazione al più alto livello dei due *demoi* coinvolti nel conflitto. Ma va notato, come abbiamo già detto, che si tratterebbe di una soluzione inusuale in termini comparativi. Inoltre, è necessario essere cauti su potenziali applicazioni di queste proposte referendarie allo Stato nel suo complesso che, invece di far progredire la risoluzione, potrebbero generare una maggiore polarizzazione e intensificazione del conflitto. Più specificamente, la partecipazione iniziale del *demos* statale a partire da un referendum potrebbe portare a una chiusura piuttosto che a un'apertura di una soluzione negoziata. Inoltre, chiedere da subito a tutti i cittadini dello Stato sarebbe ancora più controverso nel caso spagnolo, se si considera che la cittadinanza statale dovrebbe esprimersi nuovamente al termine della procedura di riforma costituzionale. Potremmo quindi trovarci di fronte a due referendum nello Stato nel suo complesso (un referendum iniziale e uno di ratifica).

Occorre tuttavia tenere presente che l'ordinamento giuridico spagnolo non consente attualmente di indire un referendum come meccanismo di avvio della riforma costituzionale e che, d'altra parte, tale referendum è obbligatorio per ratificare una riforma della Costituzione del tipo previsto dall'articolo 168 della stessa, che sembrerebbe essere la procedura applicabile in caso di secessione o di riconoscimento di un diritto all'autodeterminazione esterna.⁸⁴ In ogni caso, le

⁸⁴ Un referendum per un nuovo inquadramento della Catalogna in Spagna non sembrerebbe richiedere la procedura prevista all'articolo 168, perché quella prevista all'articolo 167 consente già di riformare l'intero titolo VIII, sull'organizzazione territoriale dello Stato.

difficoltà giuridiche discusse nella sottosezione 4.3 non dovrebbero escludere referendum o consultazioni preliminari dal quadro di un negoziato politico, in quanto non sono necessariamente incompatibili con la Costituzione spagnola.

Le cinque opzioni prese in considerazione in questa sezione mirano a mettere ordine nel dibattito, anche se sono ben lontane dall'esaurire tutte le vie possibili. Sono delle specie di percorsi generali che permettono di prendere strade differenti. Se si vogliono armonizzare senza gerarchizzare i principi di democrazia, stato di diritto e costituzionalismo, federalismo e tutela delle minoranze, considerati essenziali per progredire nella risoluzione o nell'accomodamento di conflitti territoriali di questo tipo, sarà necessario trovare le modalità adeguate per farlo in modo concordato e ordinato.

4.6. Meccanismi analoghi e complementari

Si è già detto che i referendum non sono l'unico modo possibile per gestire un conflitto politico territoriale come quello in questione. Esistono meccanismi analoghi, alternativi ai referendum, che potrebbero contribuire anch'essi alla risoluzione del conflitto. Sono considerati analoghi perché, in determinati contesti, possono svolgere funzioni simili a quelle dei referendum.

a) La prima alternativa è semplicemente un accordo politico tra le istituzioni rappresentative, cioè con la partecipazione dei parlamenti e/o dei governi di Catalogna e Spagna, e un ruolo di primo piano dei partiti politici. Di fatto, la partecipazione dei governi e di altre istituzioni rappresentative alla gestione del conflitto è, come spiegato nella risposta alla terza domanda, essenziale per una gestione efficace e legittima in ogni caso. Un accordo tra queste istituzioni è di fatto necessario anche per organizzare un referendum in qualsiasi modalità. Ma potrebbe anche essere sufficiente se l'indizione del referendum non fosse considerata politicamente opportuna o legalmente attuabile. In effetti, in alcuni casi comparativi di conflitti territoriali, le decisioni sulla secessione o sulla non secessione sono state assunte esclusivamente

previo accordo politico tra le istituzioni rappresentative.⁸⁵ La questione è se un accordo tra istituzioni rappresentative possa essere sufficiente a fornire una soluzione relativamente efficace al conflitto, svolgendo allo stesso tempo le funzioni attribuite ai referendum. Ed è qui che occorre evidenziare alcune carenze. Innanzitutto, è ovvio che in assenza di referendum le azioni e le decisioni dei governi e dei parlamenti non consentono di esprimere direttamente e concretamente le preferenze della cittadinanza. Questo non significa che non abbiano legittimità democratica. La possiedono nell'esercizio delle rispettive funzioni rappresentative ordinarie. È però discutibile che una soluzione raggiunta con mezzi puramente rappresentativi possa avere lo stesso grado di legittimità democratica di una soluzione convalidata direttamente dai cittadini attraverso un referendum.

b) La seconda alternativa prevede anch'essa la partecipazione di istituzioni rappresentative, in particolare del Parlamento catalano, e consiste nell'indire elezioni che tutti gli attori interessati considerano incentrate su un tema specifico. Un vantaggio di tale meccanismo rispetto al precedente è che durante una campagna elettorale di questo tipo il dibattito politico è relativamente chiaro su una proposta di soluzione e, in questo caso, i voti possono essere interpretati come una manifestazione delle preferenze dei cittadini. Nel caso della Catalogna, le elezioni del 2015 sono state presentate come in questo modo dalle forze politiche favorevoli all'indipendenza che vi hanno preso parte. Una delle principali difficoltà di tale meccanismo è che richiede il consenso almeno delle principali forze politiche in competizione affinché la campagna elettorale si incentri davvero su un'unica questione di fondo e si generi un'interpretazione condivisa dei risultati. Quando ciò non avviene, i risultati elettorali non sono facilmente interpretabili. E questo si

⁸⁵ A titolo di esempio, ci sono casi di secessioni non referendarie che hanno avuto successo, come l'indipendenza degli Stati Uniti o del Kosovo; secessioni fallite, come l'indipendenza della Confederazione del Sud degli Stati Uniti, o la dissoluzione o la divisione di Stati federali come la Cecoslovacchia. Mentre le decisioni delle istituzioni centrali tendono a essere prese da istituzioni rappresentative senza referendum, le decisioni di secessione, almeno dalla seconda metà del XX secolo, tendono a essere promosse o ratificate per via referendaria.

aggrava se alcune forze, come è accaduto anche in quelle stesse elezioni, si presentano con proposte ambigue o non del tutto chiare sul tema. Tutto ciò complica lo svolgimento delle funzioni proprie del referendum, poiché, sebbene elezioni di questo tipo permettano alla cittadinanza di esprimere le sue preferenze, l'interpretazione dei risultati è spesso difficile e controversa, il che ne riduce anche la legittimità democratica diretta. Sebbene questa opzione non sia stata esplicitamente praticata in politica comparata, nulla impedisce di ripetere delle elezioni di questo tipo, ad esempio, più di una volta, al fine di accrescere la chiarezza dell'espressione delle preferenze e della legittimità democratica.⁸⁶ Sarebbe anche un modo per evitare la difficoltà della potenziale instabilità del risultato che è stata discussa in relazione ai referendum senza quorum minimo.

D'altra parte, possiamo citare meccanismi complementari che non possono sostituire il referendum nelle sue funzioni espressive e legittimanti, ma che contribuiscono a far sì che i referendum svolgano meglio tali funzioni. Si tratta essenzialmente di meccanismi di partecipazione e deliberazione dei cittadini, come le assemblee cittadine, i sondaggi deliberativi o le giurie cittadine, in cui gruppi diversi⁸⁷ dibattono per un periodo di tempo variabile, con la consulenza di persone o istituzioni esperte, sforzandosi di raggiungere un accordo su quale sarebbe la soluzione migliore in merito a una determinata questione. Tali processi partecipativi⁸⁸ potrebbero anche essere moltiplicati o combinati in diverse modalità in momenti differenti della gestione del conflitto. Esiste un'ampia gamma di meccanismi partecipativi e deliberativi che sono stati attuati con successo in altri

⁸⁶ A titolo esemplificativo, si potrebbe ritenere che esista una chiara maggioranza a favore dell'indipendenza tale da obbligare lo Stato a negoziare un profondo cambiamento costituzionale se in due o più elezioni consecutive del Parlamento catalano si superasse una maggioranza di voti o di seggi a favore dell'indipendenza precedentemente concordata, fermo restando che non sarebbero necessarie maggioranze particolarmente qualificate, ma piuttosto maggioranze sostenute nel tempo.

⁸⁷ In genere, tali processi si dividono in due fasi. Prima una deliberazione in gruppi a campionamento casuale e poi una deliberazione in gruppi a campionamento stratificato.

⁸⁸ Ad esempio, su scala locale, estendendoli a tutto il territorio, o solo in Catalogna o anche in Spagna.

paesi e che potrebbero rafforzare la qualità e la legittimità di processi decisionali rilevanti come questo.

Questi meccanismi complementari permetterebbero soprattutto di rafforzare la qualità della deliberazione in diversi momenti, introducendo le sfumature e i possibili consensi che generalmente si perdono nei referendum. La possibilità di combinare questi meccanismi con un referendum darebbe vita a quelli che sono stati definiti *referendum deliberativi*. Questi processi mitigherebbero alcune delle difficoltà dei referendum, soprattutto in termini di potenziali eccessi di semplificazione, di scontro e di polarizzazione. Presentano anche altri vantaggi, come quello di facilitare la partecipazione dei giovani tra i 16 e i 18 anni, che spesso sono esclusi dai processi partecipativi decisionali e dalle elezioni, o delle persone che risiedono in Catalogna ma non hanno la nazionalità spagnola, necessaria per godere dello status politico di cittadini della Catalogna e che dà accesso ai diritti di partecipazione politica come il suffragio attivo e passivo, ad eccezione delle elezioni locali. Inoltre, consentono di progettare azioni specifiche per rappresentare adeguatamente le minoranze o i gruppi che, pur avendo il diritto di voto alle elezioni o ai referendum, spesso partecipano in misura minore e la cui voce non è pertanto sufficientemente ascoltata. Va però tenuto presente che in tali processi è importante misurare attentamente i limiti di ciò che si può o non si può decidere, per evitare frustrazioni in un ambito così definito dal punto di vista giuridico.

Infine, come accennato nella risposta alla terza domanda e nella sottosezione precedente di questa risposta, sia il referendum che uno dei due meccanismi alternativi qui discussi potrebbero essere integrati da altri meccanismi spesso efficaci nella gestione di conflitti complessi, come la mediazione e l'arbitrato internazionali, o con vari facilitatori ufficiali, o la creazione di una commissione con la rappresentanza dei partiti politici e di altri attori politici e sociali della società civile. Questi meccanismi possono essere utili come complemento, ma va tenuto presente che non sono mai un'alternativa al referendum.

5. Quinta domanda.

Quali caratteristiche dovrebbe soddisfare un referendum sul futuro politico della Catalogna, o altri meccanismi simili, per godere della massima legittimità e inclusività e per garantire la sua validità e attuazione?

Per ottenere la massima legittimità, i referendum o meccanismi analoghi dovrebbero armonizzare senza gerarchizzare gli stessi principi generali di cui si è trattato nella risposta alla prima domanda, ovvero democrazia, costituzionalismo e stato di diritto, federalismo e tutela delle minoranze. Tuttavia, tali principi si articolano in modo diverso a seconda del tipo di referendum o consultazione e del contesto in cui deve svolgersi, come indicato nella risposta precedente.

Per affrontare la questione con maggiore precisione, è utile seguire il Codice di buona condotta sui referendum approvato dal Consiglio per le elezioni democratiche della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia),⁸⁹ adattandone le raccomandazioni al contesto del conflitto politico tra Catalogna e Spagna. Le caratteristiche che il referendum dovrebbe presentare sono state suddivise in quattro categorie: fase preparatoria, campagna informativa e deliberativa, sviluppo e risultati.

5.1. Aspetti relativi alla fase preparatoria

5.1.1. Consenso

Dovrebbe essere garantito il più ampio consenso politico possibile – che non andrebbe ovviamente interpretato come un requisito di unanimità – sull’opportunità di indire il referendum, sull’approccio e sulla volontà di rispettarne i risultati. Il referendum deve essere accettato e riconosciuto da diverse posizioni, non può cioè essere percepito come un referendum “di parte”. I sostenitori delle varie alternative di risposta devono sentirsi ugualmente chiamati a partecipare e, indipendentemente dal fatto che la loro opzione vinca o perda, devono sentirsi ugualmente coinvolti nel processo. In questo senso, sono importanti sia il consenso delle principali forze politiche sia il consenso sociale o dei cittadini.

⁸⁹ Si veda il documento *Codice di buona condotta sui referendum*, adottato dal Consiglio per le elezioni democratiche in occasione del 19° incontro della Commissione di Venezia durante la 70° sessione plenaria del 16-17 marzo 2007. Disponibile all’indirizzo: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)

5.1.2. Coinvolgimento dei due *demoi* nel processo

Il *demos* catalano e il *demos* spagnolo devono poter partecipare in qualche modalità, anche se questa partecipazione può essere ragionevolmente asimmetrica per evitare il già citato problema delle minoranze persistenti. La partecipazione della cittadinanza catalana, ad esempio, può essere più diretta, mentre quella della cittadinanza spagnola può essere incanalata attraverso meccanismi più rappresentativi. Di fatto in politica comparata è insolito che i due *demoi* abbiano una partecipazione simmetrica per via referendaria.

5.1.3. Rispetto della legalità

Il referendum dovrebbe essere avviato, organizzato e indetto secondo procedure legali.⁹⁰ Tutte le raccomandazioni internazionali, così come quelle della dottrina sui referendum, richiedono il rispetto dell'ordinamento giuridico esistente. Tuttavia, è altrettanto ovvio che la legalità può essere modificata e interpretata, purché ci siano la volontà politica e il consenso necessari per farlo, e dovrebbe essere riformata quando ci sono buone ragioni, in particolare per armonizzarla con i principi fondamentali di cui sopra.⁹¹

5.2. Aspetti relativi alla campagna

5.2.1. Informazione, trasparenza e media

Il referendum dovrebbe svolgersi garantendo il diritto a un'informazione plurale e veritiera su tutto il territorio, in particolare in relazione alle conseguenze di eventuali decisioni derivate dalla questione su cui si voterà. Ciò implica non solo una rigorosa campagna di informazione e di trasparenza pubblica, ma anche un atteggiamento e un comportamento responsabili da parte dei media, compresi quelli privati, al fine

⁹⁰ In particolare, la Costituzione, la Legge organica 2/1980 sulla regolamentazione dei diversi tipi di referendum, lo Statuto di autonomia della Catalogna e la Legge catalana 4/2010 sulle consultazioni popolari tramite referendum, a seconda del tipo di referendum da organizzare.

⁹¹ In linea con la Corte suprema del Canada nel parere sulla secessione del Québec, la Costituzione e il sistema giuridico non sono, o non dovrebbero essere, una "camicia di forza".

di garantire la pluralità e l'affidabilità dell'informazione e di contribuire nel miglior modo possibile al seguente requisito.

5.2.2. Deliberazione

Il referendum dovrebbe essere preceduto da un processo di deliberazione pubblica di qualità in cui sia garantita la possibilità di discutere liberamente le diverse posizioni alternative con argomenti solidi e fondati. Tale requisito è fondamentale per la legittimità democratica dei referendum, essendo in molti casi uno dei loro punti deboli. Affinché l'espressione delle preferenze dei cittadini sia veramente libera e informata, è necessario un ampio dibattito pubblico, prolungato nel tempo, in cui tutte le opzioni politiche possano essere adeguatamente difese e in cui possa avvenire uno scambio di ragioni e argomenti di qualità.

5.2.3. Finanziamento

Sia il referendum stesso che la campagna di informazione e deliberazione preliminare dovrebbero ricevere un adeguato finanziamento pubblico per raggiungere i propri obiettivi. Si dovrebbe anche prendere in considerazione la possibilità di regolamentare o limitare i finanziamenti privati per garantire una concorrenza equa tra le varie opzioni e assicurare che il fattore economico non sia la variabile determinante del risultato.

5.3. Aspetti relativi allo sviluppo

5.3.1. Garanzie procedurali complete

La procedura per la convocazione e lo svolgimento del referendum deve garantire l'obiettività o l'imparzialità del processo, sia nello svolgimento del referendum che nel conteggio dei voti e dei risultati. Ciò comporta alcune condizioni, quali per esempio il coinvolgimento delle forze politiche, sociali e cittadine di coloro che difendono le diverse opzioni di risposta al referendum. Può anche comportare, se del caso, un accompagnamento internazionale del processo.

5.3.2. Suffragio universale e inclusività

Dovrebbero poter votare tutte le persone che godono di pieni diritti politici all'interno del corpo elettorale chiamato a decidere. Nel caso in cui si individuino gruppi sociali che, per varie ragioni, tendono a non votare alle elezioni o ai referendum, è giustificata l'assunzione di specifiche misure positive per cercare di promuovere la partecipazione di tali gruppi. Nella risposta alla quarta domanda, sono stati menzionati meccanismi complementari al referendum per promuovere l'inclusione di questi gruppi e, allo stesso tempo, per facilitare la partecipazione al processo (anche se non al referendum) di persone che non hanno il diritto di voto perché minorenni o perché prive della cittadinanza che conferisce tale diritto, nonostante risiedano permanentemente nel territorio in questione.

5.3.3. Voto segreto, libero e uguale

Il voto di tutti gli elettori deve essere segreto e pienamente libero, senza alcun tipo di coercizione, e gli elettori devono potersi formare il proprio giudizio o preferenza in un contesto di pluralismo e neutralità politica che garantisca tale libertà. Il voto di ogni elettore deve avere lo stesso valore.

5.3.4. Domanda chiara

La domanda dev'essere chiara e concreta, e le opzioni di risposta devono essere altrettanto chiare e ben definite.⁹² Si raccomanda che la domanda e le opzioni di risposta siano brevi, semplici, dirette, comprensibili, neutre e non ambigue. È però accettabile il venire meno di alcuni di questi attributi in favore della ricerca di un ampio consenso politico e dell'attuabilità giuridica. Si raccomanda inoltre che la risposta al quesito abbia solo due opzioni per evitare risultati difficili da interpretare e attuare.

⁹² Un referendum può contenere più di un quesito, ma è necessario assicurarsi che ogni domanda posta ammetta una sola risposta binaria per evitare il paradosso delle maggioranze relative, di cui si è parlato nella risposta alla quarta domanda.

5.4. Aspetti relativi al risultato

5.4.1. Quorum o soglia di partecipazione

Si potrebbero stabilire quorum minimi di partecipazione, soprattutto nelle consultazioni di massima rilevanza costituzionale come quella oggetto di un accordo di chiarezza, per garantire la significatività dei risultati. Tuttavia, bisogna essere consapevoli che se il quorum di partecipazione è troppo alto, c'è il rischio di una campagna per l'astensione. Esistono altri modi per ottenere un'affluenza più alta, come ad esempio la richiesta di referendum consecutivi.

5.4.2. Quorum o soglie di voto

Nei referendum di particolare rilevanza politica, si possono anche stabilire soglie minime di voti favorevoli per quelle opzioni che hanno importanti conseguenze politiche, allo scopo di evitare l'arbitrarietà di maggioranze spurie, cioè l'approvazione di una decisione che ha solo poco più del 50% di consensi e che potrebbe cambiare pochi giorni dopo lo svolgimento del referendum. Tuttavia, le soglie minime di voto possono implicare una violazione del principio di equità del voto, perché danno alla minoranza la possibilità di bloccare una decisione che ha il sostegno della maggioranza. Pertanto, se si decide di stabilire delle soglie, queste devono essere soggette a un preliminare consenso politico. Il problema dell'eccessiva instabilità dei risultati può essere risolto anche attraverso un sostegno prolungato in una serie di referendum o anche di elezioni. Un altro modo per cercare una forza democratica qualificata senza esigerla a livello di referendum consisterebbe nel richiederla in sede parlamentare.⁹³

5.4.3. Accordo sugli effetti

Al di là della natura legalmente vincolante o non vincolante del referendum, dovrà esserci un consenso sull'accettazione dei risultati e sui loro effetti politici. I risultati

⁹³ Come previsto dalle procedure di riforma della Costituzione spagnola e dello Statuto di autonomia della Catalogna. La necessità di stabilire una soglia di voto è, ad esempio, meno stringente se l'iniziativa parlamentare che lo prevede è sostenuta da più di due terzi della camera.

del referendum devono essere rispettati dalle istituzioni e dagli attori politici, qualunque essi siano, e l'accordo deve consentire ai cittadini di conoscere in anticipo a che eventuali passi daranno adito i risultati.

Se il risultato di un referendum concordato e legale è a favore di un cambiamento di status territoriale, che implichi o meno l'indipendenza, è auspicabile che tutte le parti ne affrontino la successiva gestione partendo dai principi di cui sopra. Se questo non avvenisse nonostante la chiara manifestazione di una richiesta politica maggioritaria, ciò implicherebbe per definizione una mancanza di rispetto che potrebbe incoraggiare i tentativi di soddisfare tale richiesta per altre vie. Analogamente, un risultato contrario a questo cambiamento richiederebbe l'accettazione da parte degli attori coinvolti del fatto che la loro aspirazione non è maggioritaria e che, di conseguenza, il resto dell'attività politica non dovrebbe essere subordinato al raggiungimento di tale aspirazione. Tuttavia, una domanda di maggiore autogoverno richiede anche il dovere di negoziare in buona fede e di sforzarsi di concordare un nuovo inquadramento della Catalogna all'interno dello Stato.



**Generalitat
de Catalunya**

Per la democràcia,
sempre endavant 