



## Una guida ragionata al voto del 21 dicembre in Catalogna

Giovedì 21 dicembre in Catalogna si eleggerà il parlamento della Comunità autonoma, dopo che la precedente legislatura, inaugurata nel settembre 2015, è stata interrotta con decisione unilaterale del governo spagnolo di Mariano Rajoy. Il conflitto fra Madrid e Barcellona, che ha origini remote, aveva raggiunto un punto di non ritorno il 1 ottobre, con la celebrazione del referendum sull'indipendenza della Catalogna, dichiarato illegale dal governo e svoltosi ugualmente in un clima di tensione. Quella circostanza aveva indotto Rajoy a ricorrere all'articolo 155 della Costituzione, che gli conferisce il potere di intervenire direttamente nella politica regionale, qualora una Comunità autonoma «non adempia agli obblighi imposti dalla Costituzione o da altre leggi, o agisca in modo da attentare gravemente all'interesse della Spagna». È stato un evento senza precedenti nella politica della Spagna democratica, che ha reso le elezioni del 21 dicembre particolarmente importanti, anche se difficilmente risolutive.

Proviamo allora a far luce sul contesto di queste elezioni, sbrogliando la complicata matassa della politica catalana e delle relazioni fra Catalogna e Spagna in vista del voto. Lo facciamo cercando di rispondere a cinque domande distinte, benché collegate fra loro: 1. **Quanta autonomia ha la Catalogna?** 2. **Quando nasce e si diffonde l'idea indipendentista nell'opinione pubblica catalana?** 3. **Quali partiti si presentano all'appuntamento elettorale e come si posizionano nello spazio politico?** 4. **Quale impatto avrà la partecipazione elettorale sull'esito del voto?** 5. **Chi formerà il prossimo governo?**

### *1. Quanta autonomia ha la Catalogna?*

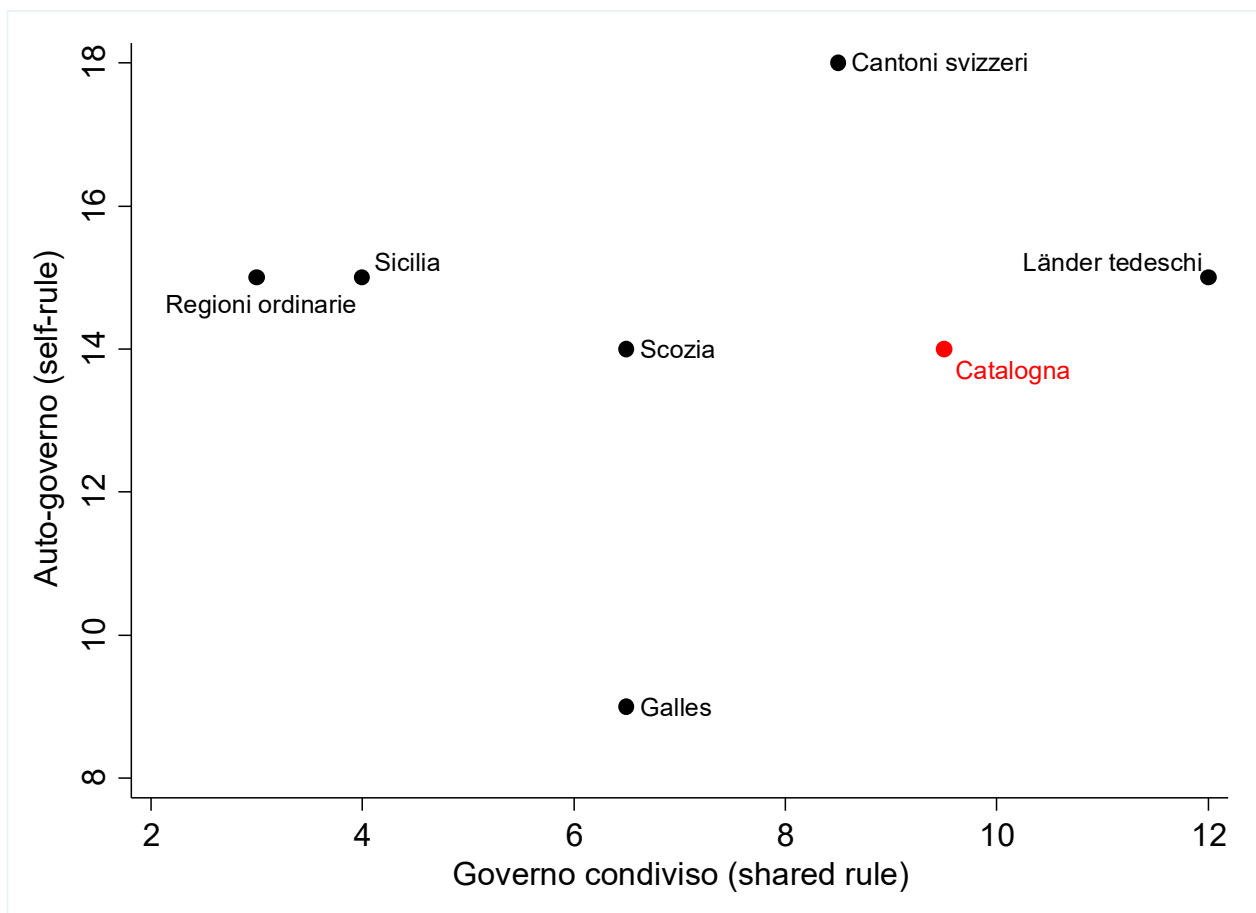
La Spagna ha un sistema istituzionale che alcuni definiscono **semi-federale**, perché non è compiutamente federale, come lo sono ad esempio la Germania o il Canada, ma non è neppure unitario in senso stretto. Un po' come l'Italia, le regioni (che in Spagna si chiamano Comunità autonome) hanno un *certo grado* di autonomia rispetto allo stato centrale. Inoltre, come in Italia nel confronto fra regioni speciali e regioni ordinarie, esistono Comunità con maggiore o minore autonomia. Ancora, come in Italia, le relazioni centro-periferia si sono evolute nel tempo.

Per farsi un'idea di quanta autonomia abbia la Catalogna, rispetto alle altre Comunità spagnole e rispetto ad altre regioni europee, facciamo riferimento ad uno [studio](#) pubblicato nel 2016 dalla Oxford University Press, i cui dati più recenti sono riferiti al 2010. In questa ricerca, Liesbet Hooghe e colleghi analizzano due aspetti dell'autonomia territoriale delle regioni: il *self-rule* (autogoverno) e lo *shared rule* (governo condiviso). Il primo indica quante competenze ha il governo regionale in vari settori di policy, quanta autonomia fiscale, se ha la possibilità di indebitarsi. Il secondo indica quanto

la regione è in grado di influenzare le politiche nazionali co-partecipando alle decisioni dello Stato, ad esempio attraverso i propri rappresentanti in un Senato federale.

La figura 1 sintetizza queste informazioni per alcune regioni europee. In alto a destra, nella posizione che indica il maggior grado di autonomia su entrambe le dimensioni, troviamo i Länder tedeschi e i Cantoni svizzeri, com'è prevedibile, trattandosi di paesi compiutamente federali. Le regioni ordinarie italiane e la Sicilia – presa ad esempio di regione a statuto speciale – hanno un alto grado di autonomia, ma scarso peso decisionale al centro. **La Catalogna, in confronto, ha un minor grado di autonomia (dovuta alla minore possibilità di espandere il debito pubblico), ma un maggior peso al centro** (dovuto al potere di veto della Comunità su cambiamenti al proprio statuto imposti centralmente, oltre che all'esistenza di un Senato che in parte rappresenta i territori). La Scozia, altro punto di riferimento in seguito al referendum sull'indipendenza del 2014, si situa a metà strada fra le regioni italiane e la Catalogna.

Fig. 1. *Autonomia di alcune regioni europee rispetto al proprio Stato*



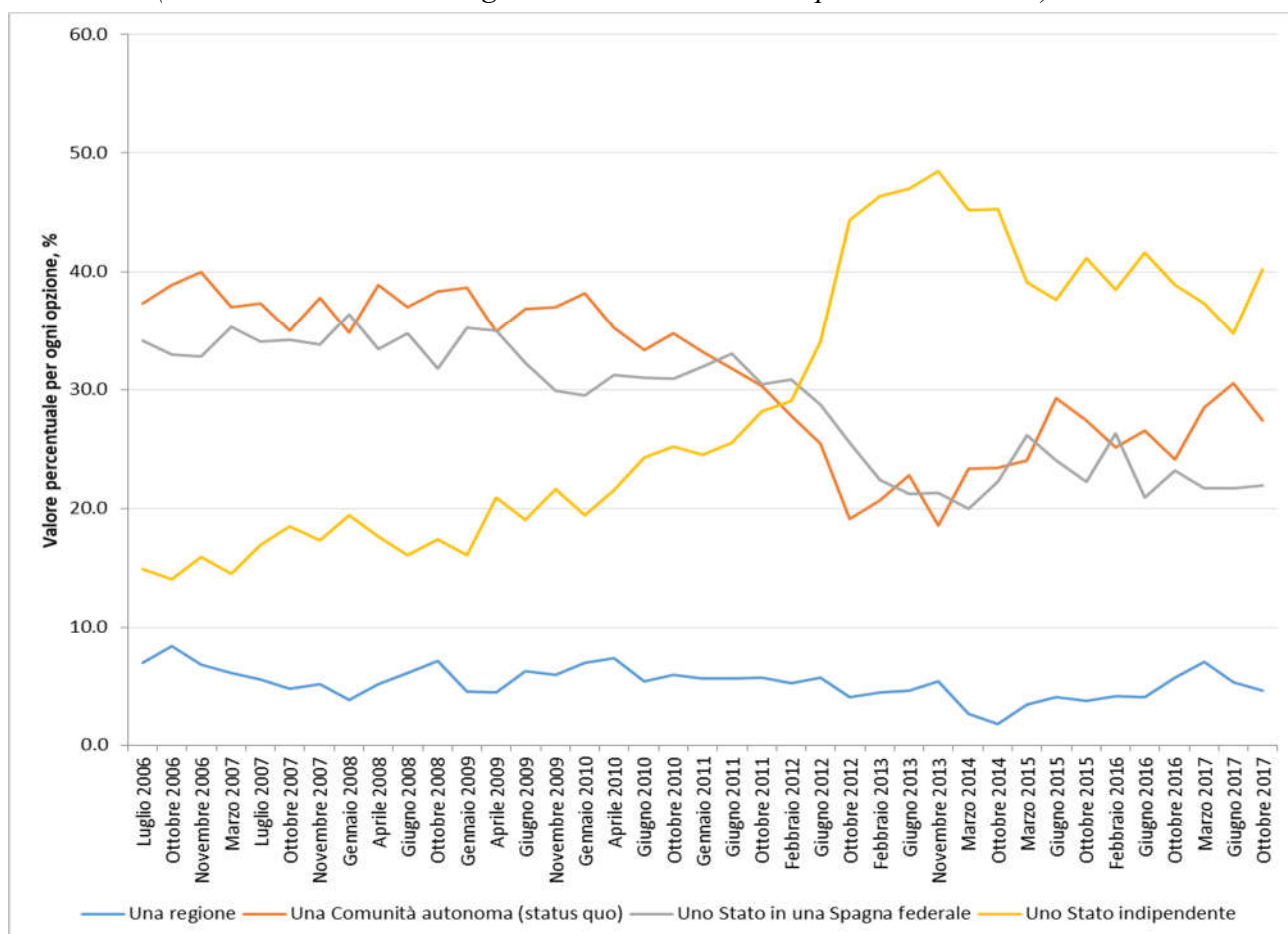
Fonte: elaborazione dell'Istituto Cattaneo su dati derivanti dal progetto *Measuring Regional Authority* (<http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>). Note: Auto-governo (self-rule): grado di autorità esercitata da un governo regionale sugli abitanti della regione (range: 0-18); Governo condiviso (shared rule): grado di autorità esercitata dal governo regionale o dai suoi rappresentanti a livello nazionale (range: 0-12).

In conclusione, la Catalogna è meno autonoma delle regioni degli Stati federali, ma se confrontata con altri Stati regionali (l'Italia, la Scozia o il Galles nel Regno Unito), ha già oggi un alto grado di autonomia, paragonabile o superiore a quello della Scozia, ad esempio, o a quello di una regione autonoma italiana.

## 2. Come si è evoluto il sentimento independentista dell'opinione pubblica?

**L'indipendentismo catalano non è sempre stato un orientamento maggioritario nell'opinione pubblica.** Al contrario, fino a una decina di anni fa era prevalente la richiesta di una maggiore autonomia ma nel quadro del rispetto della Costituzione spagnola e in accordo con il governo centrale. Storicamente, era il Paese Basco a portare una richiesta di autogoverno più radicale, con forti frange independentiste; la Catalogna rappresentava invece il volto moderato dell'autonomismo, mentre le richieste radicali di secessione raccoglievano consensi trascurabili.

Fig. 2. Evoluzione dell'opinione pubblica catalana in merito alle relazioni fra Catalogna e Spagna, 2006-2017 («Lei crede che la Catalogna debba essere...?»; risposte in valore %)



Fonte: elaborazione dell'Istituto Cattaneo su dati Centre estudis d'opinió de la Generalitat de Catalunya (<http://ceo.gencat.cat>). Nota: Domanda del questionario: «Lei crede che la Catalogna debba essere: una regione; una Comunità autonoma; uno Stato in una Spagna federale; uno Stato indipendente?» (N. 1500).

La figura 2 mostra il risultato di una domanda rivolta ai cittadini catalani nel corso del tempo sul loro modello preferito di relazioni territoriali, attraverso un sondaggio di opinione realizzato dall'istituto statistico pubblico del governo catalano. In ordine crescente di decentramento, le quattro opzioni sottoposte al giudizio degli intervistati sono: 1) una regione, quindi con minore grado di autonomia rispetto all'esistente; 2) una Comunità autonoma, quindi la condizione attualmente prevista dalla Costituzione, 3) uno Stato all'interno di una Spagna federale, quindi una trasformazione in senso di maggiore autonomia per tutte le Comunità autonome, 4) uno Stato indipendente. La figura mostra chiaramente che gli equilibri iniziano a cambiare all'inizio di questo decennio, e **solo a partire dal 2011 l'indipendentismo è un'opzione presa in considerazione da una porzione consistente di catalani**, mentre in precedenza lo *status quo* e l'opzione federale erano prevalenti.

Cosa cambia dunque all'inizio del decennio? Per rispondere bisogna fare un passo indietro. Nel 2006, a conclusione di un lungo processo che aveva coinvolto il parlamento catalano, il parlamento nazionale e infine i cittadini catalani consultati tramite referendum, era stato approvato un **nuovo Statuto di autonomia della Catalogna, che concedeva ulteriori spazi di autonomia** (per quanto ritenuti insufficienti da una parte dei partiti catalani) e, nel preambolo, definiva la Catalogna una «nazione». Dopo ben quattro anni, il Tribunale costituzionale spagnolo ha dichiarato il nuovo Statuto incostituzionale in molte sue parti, di fatto abrogandolo. Questo ha provocato una forte reazione dell'opinione pubblica catalana, spostando i partiti tradizionalmente autonomisti su posizioni più estreme e convincendo molti cittadini che la via del cambiamento graduale attraverso il dialogo con Madrid era preclusa. Ecco spiegato il successo dell'opzione indipendentista proprio a partire da quel periodo (2011-2012).

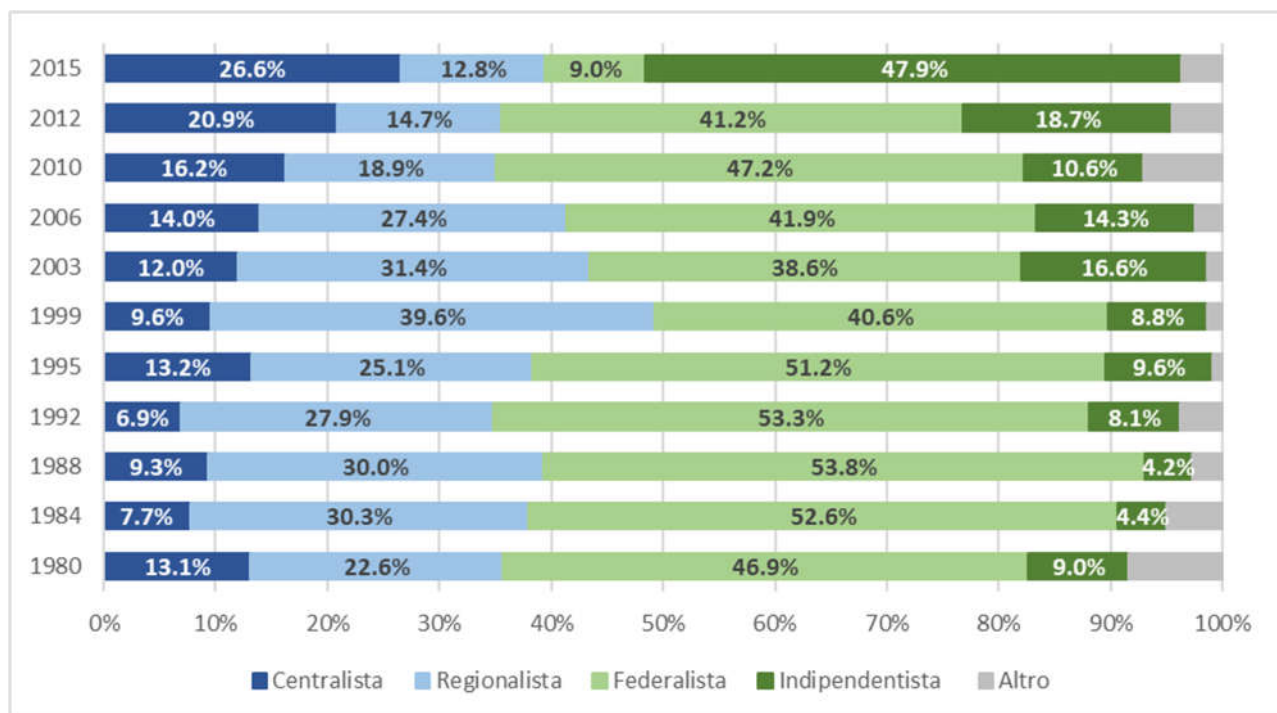
Come conseguenza, **oggi l'opinione pubblica spagnola è profondamente divisa. L'indipendentismo continua ad essere popolare (ma forse un po' meno rispetto a qualche anno fa)** soprattutto fra coloro che sono nati in Catalogna da genitori catalani. Al contrario i molti immigrati dalle altre regioni spagnole (la Catalogna, grazie al suo pronunciato sviluppo economico attrae molti lavoratori, dalla Spagna e da altri paesi) sono più prudenti e rifiutano l'idea di una secessione. È anche opportuno sottolineare che, per quanto popolare, il secessionismo non sia oggi e non sia mai stata la posizione della maggioranza dei catalani.

### 3. Com'è cambiato il sistema partitico catalano?

La crescita nell'opinione pubblica dell'ipotesi secessionista o indipendentista (che oggi va anche sotto il nome acchiappa-tutto di «sovranista») ha in parte anche modificato la struttura del sistema dei partiti che si era formata in Catalogna a partire dal 1980. Infatti, come mostra la figura 3, nelle undici elezioni parlamentari che si sono tenute fino ad oggi in Catalogna solo quelle del 2015 registrano una netta prevalenza dei partiti identificabili come indipendentisti. Nelle tornate elettorali precedenti, come abbiamo visto anche nell'analisi dell'opinione pubblica (fig. 2), erano i partiti portatori di posizioni e visioni intermedie sulla questione territoriale – ovvero a favore del mantenimento dello status autonomico o verso un modello maggiormente federale – a raccogliere il maggior numero di

consensi. Al contrario, **alle ultime elezioni abbiamo assistito ad una progressiva polarizzazione delle posizioni politiche e delle preferenze degli elettori. Nell'assottigliarsi dei consensi per i partiti «intermedi», si è creato lo spazio per la formazione di due poli contrapposti su posizioni distanti:** da un lato, il blocco «sovranista» (rappresentato nel 2015 dal cartello di partiti *JuntsXSí* e dagli independentisti di Candidatura di unità popolare, Cup) e, dall'altro, il blocco «costituzionalista», che vede assieme i due principali partiti di livello nazionale (Partito socialista di Catalogna, Psc, e il Partito popolare, Pp) e il partito di origine catalana *Ciudadanos* (C's), sostanzialmente liberista in economia e caratterizzato da una spiccata retorica anti-establishment. A cavallo tra questi due poli contrapposti, si colloca l'incerta posizione sostenuta dalla coalizione Catalogna in comune-Podemos (Comú-Pod), un'alleanza tra il sindaco di Barcellona Ada Colau e il partito-movimento di Pablo Iglesias (Podemos).

Fig. 3. Percentuale di voti ai partiti nelle elezioni parlamentari in Catalogna aggregati in base alla posizione sulla questione territoriale centro-periferia (% su voti validi)

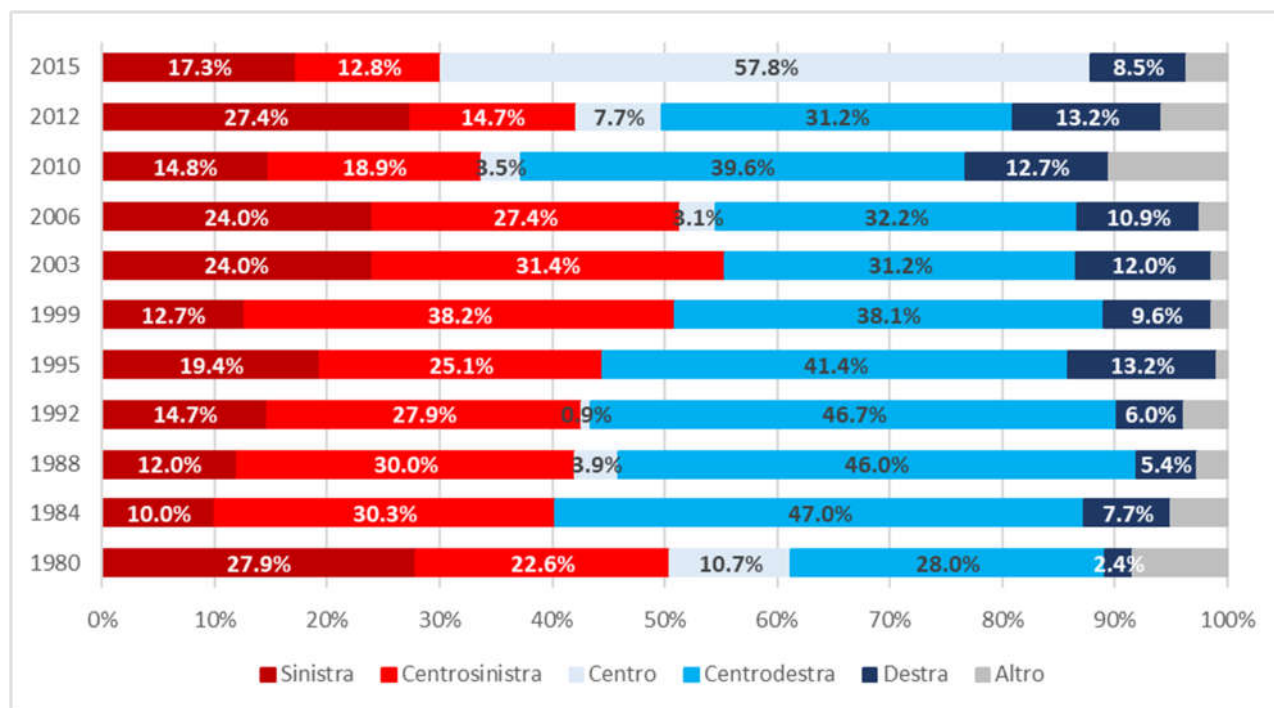


Fonte: elaborazione dell'Istituto Cattaneo su dati dell'Istituto Statistico di Catalogna (<https://www.idescat.cat/>).

Ovviamente, anche se prevalente nell'opinione pubblica la questione territoriale riguardante la suddivisione dei poteri e delle risorse tra centro e periferia non è l'unica dimensione su cui ruota la competizione politica in Catalogna. Anche la tradizionale divisione tra partiti di sinistra (favorevoli ad un maggiore impegno dello Stato in ambito economico) e partiti di destra (sostenitori della libera concorrenza e del mercato) orienta il voto degli elettori catalani e si intreccia inevitabilmente con la frattura tra centro e periferia. La figura 4 aggrega i principali partiti presenti in Catalogna in cinque

categorie che vanno dalla sinistra (radicale) alla destra (una sesta categoria residuale – «altro» – raggruppa tutte quelle liste senza un chiaro orientamento politico). Anche in questo caso, è evidente la trasformazione, più o meno duratura, che si è innescata con le elezioni per il parlamento catalano del 2015. Nelle tornate precedenti, si era assistito a una situazione di equilibrio tra i partiti di centro-sinistra e quelli di centro-destra (questi ultimi leggermente più forti da un punto di vista elettorale, ad eccezione del periodo 2003-2006). **Nelle elezioni del 2015 si è verificata una forte riduzione dei consensi per i partiti di centro-sinistra e centro-destra**, a vantaggio dei partiti di centro (come *Ciudadanos*) oppure delle alleanze «al centro», né di sinistra né di destra, come nel caso di *Insieme per il Sì (Junts pel Sí)* che univa la componente di centro-destra di *Convergència i Unió* con la Sinistra repubblicana catalana (Erc), oltre al Movimento delle sinistre, formato da gruppi di socialisti scissionisti).

Fig. 4. Percentuale di voti ai partiti nelle elezioni parlamentari in Catalogna aggregati in base alla posizione sulla dimensione sinistra-destra (% su voti validi)



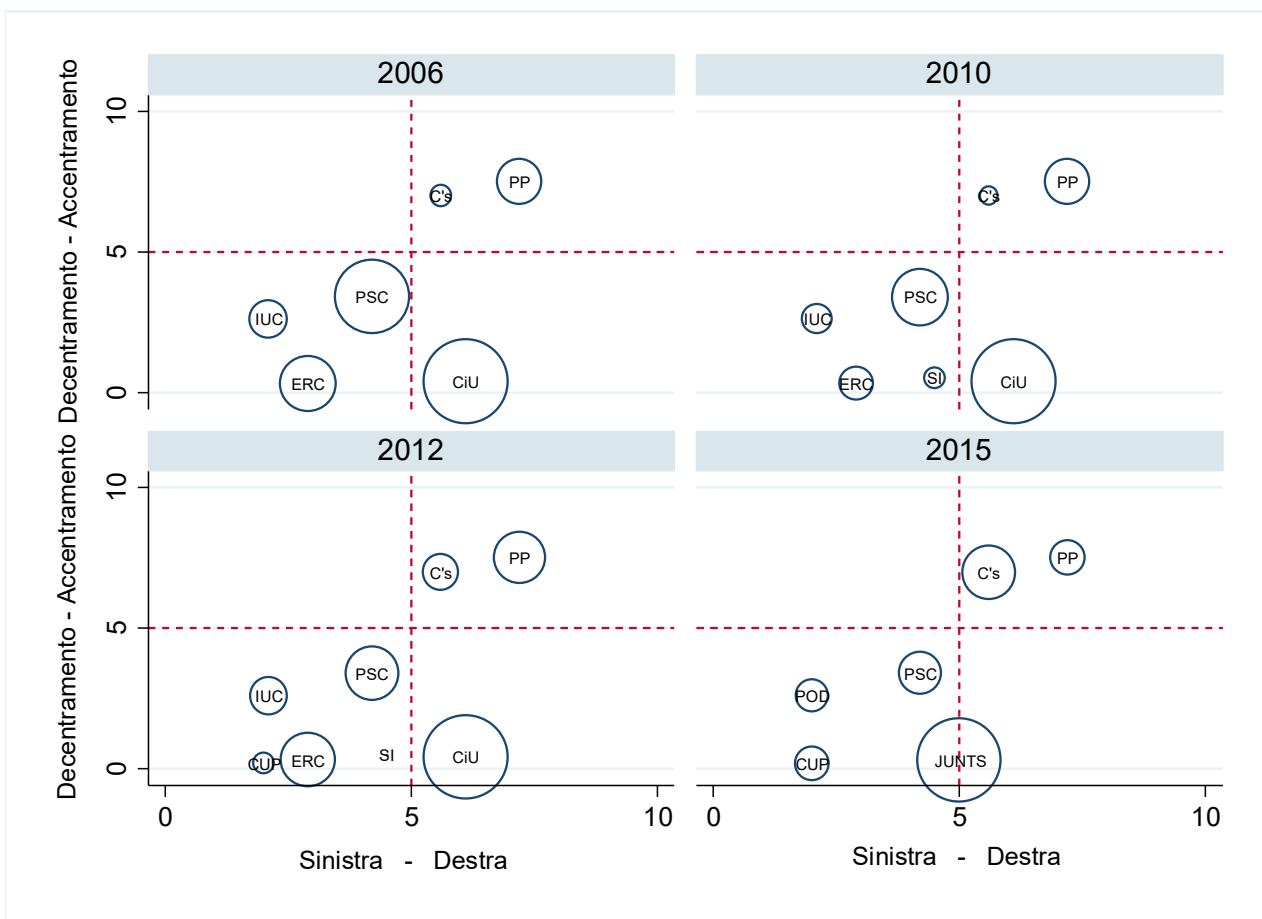
Fonte: elaborazione dell'Istituto Cattaneo su dati dell'Istituto Statistico di Catalogna (<https://www.idescat.cat/>).

Osservata da questa prospettiva, **la recente polarizzazione della politica catalana lungo la dimensione centro-periferia ha, come di riflesso, innescato anche una concentrazione dei consensi per i partiti o le alleanze centrali o trasversali sulla seconda dimensione del conflitto politico**, quella tra sinistra e destra. Una trasformazione-ristrutturazione del sistema partitico catalano che si può osservare chiaramente nella figura 5 che, incrociando le due dimensioni di competizione politica (sinistra-destra e centro-periferia), consente di seguire i mutamenti elettorali delle forze

politiche nelle ultime quattro elezioni per il parlamento della Catalogna. I dati sulle posizioni dei partiti sono stati ricavati dal [sondaggio di Chapel Hill](#) condotto tra gli esperti del settore.

Come risulta evidente, se in passato i partiti principali erano distribuiti sull'asse sinistra-destra, nel 2015 le forze politiche maggiori (JxSí, C's e Psc) sono allineate nella dimensione sinistra-destra, mentre si differenziano sulla questione territoriale, che assume così ancor più rilevanza rispetto al passato.

Fig. 5. Posizione e forza (in seggi) dei partiti politici nelle elezioni per il parlamento della Catalogna dal 2006 al 2015



Fonte: elaborazione dell'Istituto Cattaneo. I dati elettorali sono presi dall'Istituto Statistico di Catalogna (<https://www.idescat.cat/>), mentre i dati sulla posizione dei partiti nelle due dimensioni provengono dall'expert survey di Chapel Hill (<https://www.chesdata.eu/>). Nota: la dimensione dei cerchi indica il numero di seggi controllati da ciascuna lista. Le posizioni dei partiti sono state calcolate come valore medio nell'intero periodo esaminato. Per le nuove liste frutto di alleanze abbiamo considerato le posizioni dei partiti di provenienza.

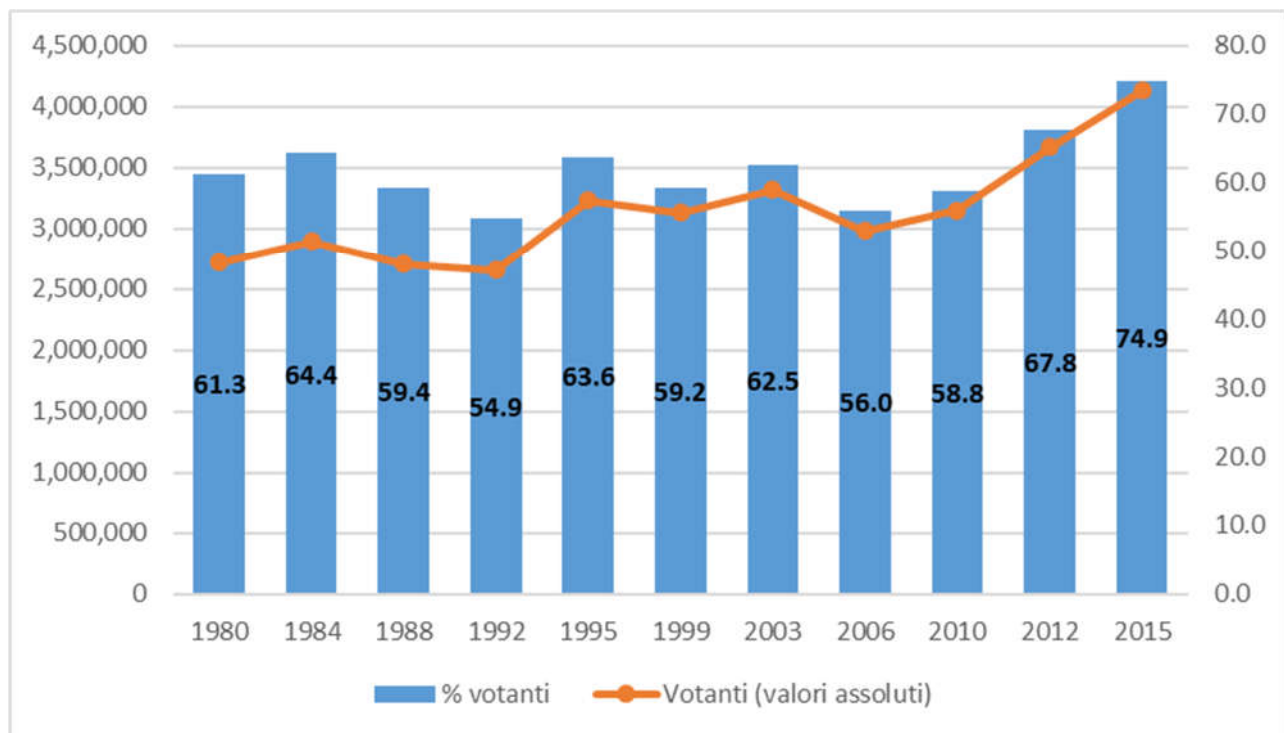
#### 4. Quale impatto avrà la partecipazione sull'esito del voto?

Il fatto che elezioni del 2015 in Catalogna siano state un evento eccezionale, le cui conseguenze hanno modificato in modo sostanziale la struttura del sistema partitico, può essere osservato anche dall'andamento della partecipazione elettorale dal 1980 ad oggi. La figura 6 riporta il dato dell'affluenza, sia in termini assoluti che percentuali, per tutte le undici tornate elettorali parlamentari.

**Il dato che balza agli occhi è, di nuovo, quello del 2015, quando la partecipazione degli elettori catalani ha fatto segnare il suo record sfiorando il 75%, con oltre 4 milioni e 100 mila votanti.**

Un dato assolutamente rilevante che spiega in buona parte le dinamiche di trasformazione politico-partitica avvenute a partire dal 2015 e, più nello specifico, il successo delle forze a favore dell'indipendentismo. In misura considerevole, infatti, la crescita dei consensi per i partiti indipendentisti è arrivata proprio da quei territori e da quelle aree della Catalogna dove si è registrata una maggiore affluenza.

Fig. 6. Partecipazione elettorale nelle elezioni parlamentari in Catalogna, 1980-2015 (valori assoluti e percentuali)



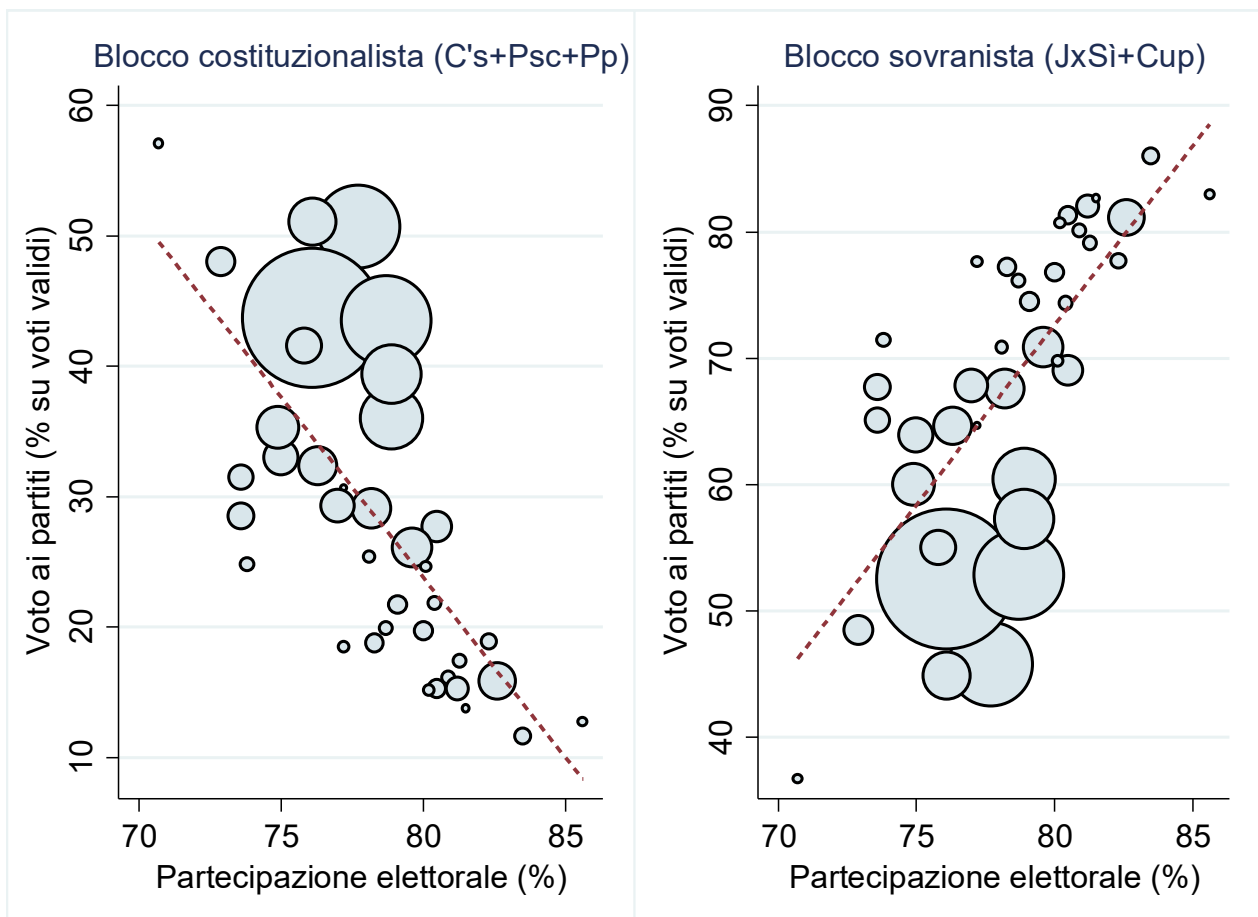
Fonte: elaborazione dell'Istituto Cattaneo su dati dell'Istituto Statistico di Catalogna (<https://www.idescat.cat/>).

Per analizzare più nel dettaglio questa associazione, la figura 7 mette a confronto la relazione tra la percentuale di votanti alle elezioni catalane del 2015 e i voti (in percentuale) ottenuti da due blocchi di partiti che sono confrontati nelle urne, quello «costituzionalista» (C's, Psc e Pp) e quello «sovranoista» (JxSí e Candidatura di unità popolare, Cup). Il confronto è stato fatto a livello di singola *comarque*, cioè una divisione territoriale omogenea che raggruppa più municipi a livello sub-



provinciale. Nel contesto della Catalogna, esistono 42 *comarques* ed è a questo livello che abbiamo condotto l'analisi presentata nella figura 7 (la dimensione dei cerchi è proporzionale alla popolazione residente in ciascuna unità territoriale).

Fig. 7. Relazione tra partecipazione elettorale (%) e percentuale di voto ai partiti «costituzionalisti» e «sovrani»



Fonte: elaborazione dell'Istituto Cattaneo su dati dell'Istituto Statistico di Catalogna (<https://www.idescat.cat/>). Nota: la dimensione dei cerchi indica la dimensione (in termini assoluti di abitanti) in ciascuna unità territoriale.

Come anticipato, la relazione tra affluenza e voto per i partiti del blocco «costituzionalista» è negativa: **al crescere dell'affluenza, diminuisce il loro livello di consensi. All'opposto, questa relazione è positiva per i partiti «indipendentisti»: al crescere della partecipazione, crescono anche i voti alle loro liste.** Tuttavia, la figura 7 mostra anche come la partecipazione elettorale sia stata più alta nei territori meno popolati, mentre sia ridotta nelle aree con una maggiore popolazione. In media, l'affluenza è stata superiore di circa 3 punti percentuali nelle piccole *comarques* (inferiori ai 50 mila abitanti) rispetto a quelle di medie o grandi dimensioni. Ciò significa, da un lato, che **nel 2015 c'è stata una abbastanza evidente mobilitazione asimmetrica dei sostenitori dei partiti indipendentisti nelle aree più piccole della Catalogna** e, dall'altro, che esiste una quota consistente

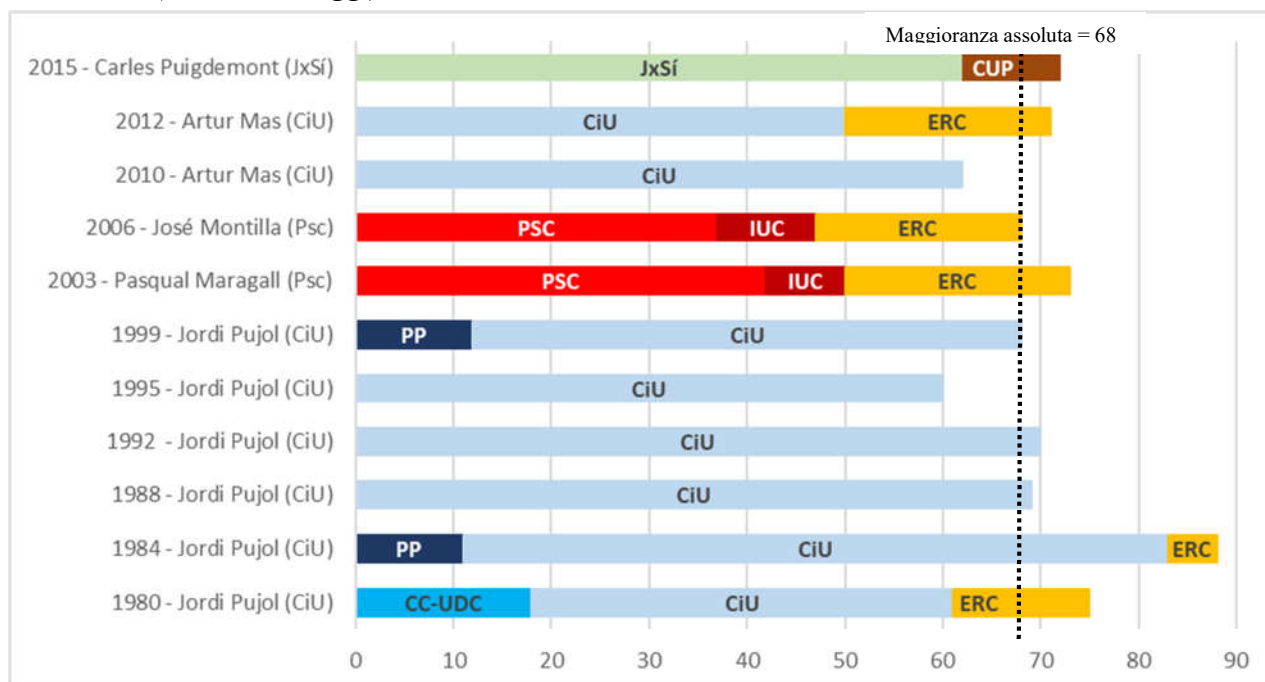
di elettorato che può essere «recuperato» dall'astensione e portato alle urne nei territori dov'è maggiormente concentrata la popolazione.

I sondaggi disponibili fino ad oggi indicano, in vista delle prossime elezioni, **un aumento dell'affluenza di oltre 3 punti percentuali rispetto all'ultima tornata, pari circa a 200-250 mila elettori. Un dato che potrebbe risultare decisivo**, soprattutto se concentrato nelle zone più popolate della Catalogna (in particolare nella provincia di Barcellona e nei territori di Tarragona). È in queste aree, infatti, che si trova la maggior parte di elettorato non catalano di nascita, il quale in passato ha mostrato una più spiccata propensione all'astensione ma in questa occasione, considerata l'importanza della posta in gioco, potrebbe rivedere le proprie posizioni.

### 5. Chi formerà il prossimo governo?

L'ultima incognita che incombe sul voto del 21 dicembre riguarda la formazione del governo e la nomina del presidente della Generalitat, al vertice dell'esecutivo catalano. Naturalmente, molto dipenderà dall'esito del voto e, in particolare, da due fattori: 1) quale partito otterrà il maggior numero di voti/seggi; e 2) quali alleanze sarà possibile creare in parlamento. Come mostra la figura 8, nella maggior parte dei casi, **le maggioranze di governo che si sono formate in Catalogna sono state formate o da un singolo partito (CiU), soprattutto nel periodo tra il 1988 e il 1999, oppure da coalizioni partitiche in alcuni casi trasversali (come quelle tra CiU e Erc, e tra JxSí e Cup) o politicamente più omogenee come quelle di centrosinistra tra socialisti, Sinistra Unita (Iuc) e Erc.**

Fig. 7. *Presidenti della Generalitat e composizione delle maggioranze di governo in Catalogna, 1980-2015 (numero di seggi)*



Fonte: elaborazione dell'Istituto Cattaneo su dati dell'Istituto Statistico di Catalogna (<https://www.idescat.cat/>).

Peraltro, sulla formazione dei governi, soprattutto per il blocco indipendentista, pende anche l'incognita del funzionamento del sistema elettorale (proporzionale con formula D'Hondt applicata all'interno delle quattro province e soglia al 3%). **Per ben 6 casi su 11, gli esecutivi catalani (compreso quello di Puigdemont) hanno potuto far affidamento su una maggioranza parlamentare «fabbricata» dal sistema elettorale**, spesso a vantaggio dei partiti secessionisti. Resta da vedere se e in che misura le forze politiche saranno «premiare» dal meccanismo elettorale oppure dovranno sforzarsi per costruire alleanze post-voto in parlamento.

Infine, va segnalato che, con due sole eccezioni, ossia i governi a guida socialista di Maragall e Montilla, **il capo dell'esecutivo catalano è sempre stato espressione del partito che ha ottenuto il maggior numero di seggi in parlamento (CiU)**. Sarà quindi importante osservare chi, tra i due partiti favoriti alla vigilia delle elezioni (C's e Erc) riuscirà a conquistare la prima posizione alle urne e nei seggi e poi, successivamente, quali alleanze politiche e programmatiche saranno in grado di proporre alle altre formazioni politiche. Con il rischio, nient'affatto improbabile, che nessuno dei due principali schieramenti riesca a formare una maggioranza di governo sufficientemente stabile e operativa.

**Analisi a cura di Filippo Tronconi e Marco Valbruzzi**

**Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo**

Tel. 051235599 / 051239766

Sito web: [www.cattaneo.org](http://www.cattaneo.org)