

CRIMINALIZZAZIONE E REPRESSIONE DEL DISSENSO POLITICO.

IL CASO DELLA MOBILITAZIONE INDIPENDENTISTA CATALANA

Rossella Selmini

Criminalia
Annuario di scienze penali

in disCrimen dal 9.7.2021

SOMMARIO 1. Introduzione. — 2. La legge sulla sicurezza cittadina nel contesto della “*burorrepresión*”. — 3. La riforma del codice penale del 2015: i delitti contro l’ordine pubblico. — 4. La micro-repressione quotidiana del movimento indipendentista: una casistica provvisoria. — 5. Neutralità dello spazio pubblico tra ordine pubblico e terrorismo. — 6. Da una eccezionalità spagnola a una normalità europea?

1. Introduzione

Il 1° ottobre 2017, in un clima al tempo stesso di grande tensione ma di intensa partecipazione, in Catalogna si è tenuto un referendum per decidere sull’indipendenza della comunità autonoma, dopo anni di conflitti irrisolti e di negoziati falliti, o bloccati, sulla revisione dello Statuto catalano¹. Come è ben noto, la giornata elettorale è stata caratterizzata da un intervento repressivo particolarmente violento della polizia spagnola, nel tentativo di interrompere il voto². Alla fine riusciranno ad essere scrutinati 2.286.217 voti (di cui il 90,18% a favore dell’indipendenza), mentre altre 746.207

¹ Per una accurata e completa ricostruzione in italiano di questo conflitto, nei suoi risvolti politici e giuridici, si rinvia a F. MARCELLI, *Catalogna: una questione di democrazia*, in F. MARCELLI, (a cura di), *Il problema catalano tra diritto a decidere ed autodeterminazione*, Napoli, 2020, 26 ss., e, per una approfondita ricostruzione storico-politica, M. SANTOPADRE, *La sfida catalana: cronaca di una rivoluzione incompiuta*, Roma, 2018.

² La legge catalana che approvava la realizzazione del referendum era stata sospesa nel precedente mese di settembre e sarà dichiarata incostituzionale soltanto dopo l’effettuazione del referendum, con sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo n. 114 del 17 ottobre 2017. Già da settembre, tuttavia, oltre alla sospensione di cui si è detto, “948 sindaci e 62 funzionari della *Generalitat* venivano informati dell’obbligo gravante su di loro di prevenire o paralizzare qualsivoglia iniziativa volta a ignorare la sospensione” e delle possibili conseguenze penali della loro disobbedienza (F. MARCELLI, *Catalogna*, cit., 46). Molte delle cause avviate successivamente contro sindaci e funzionari pubblici hanno origine proprio dall’inosservanza di questo obbligo. Come si intuisce da questi dettagli, tuttavia, l’illegittimità o incostituzionalità del referendum e l’averne fatto derivare conseguenze penali per i promotori è questione assai più complessa di come è stata trattata anche nel dibattito pubblico italiano. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che indire un referendum, in Spagna, a seguito della *Ley Organica 2/2005, de 22 de junio, de modificación del Código Penal*, non è più un reato.

schede saranno sequestrate dalle forze di polizia³.

Le immagini dell'azione repressiva⁴ condotta da migliaia di poliziotti, tra *Guardia Civil* e *Policia Nacional*, hanno fatto il giro del mondo e hanno sollevato l'attenzione internazionale su un tema che da lungo tempo provoca tensioni nel contesto spagnolo. Un contesto tutt'altro che pacificato, in cui la questione della plurinazionalità – si pensi al precedente conflitto con le organizzazioni indipendentiste basche o alla perdurante, e invisibile, criminalizzazione dell'indipendentismo galiziano – rimane ben lontana dall'essere risolta⁵.

In questo contributo non si affronterà il cuore del conflitto politico e giudiziario, cioè il diritto della Catalogna all'autodeterminazione, né si discuteranno i controversi profili di legalità o illegalità del referendum, temi sui quali esiste oggi una letteratura anche fuori dai confini spagnoli⁶. Ci si concentrerà, invece, sul processo di criminalizzazione della mobilitazione dal basso e sulla sua repressione attraverso l'utilizzo di strumenti penali e amministrativi⁷. Concordando con quelle interpretazioni che ritengono la repressione del movimento indipendentista catalano come l'espressione di una

³ A. GENIOLA, *Cosa accade in Catalogna. Un sintomo di un problema spagnolo ed europeo*, in *Reset-DOC*, 30 ottobre 2017, <http://www.reset.it/reset-doc/cosa-accade-in-catalogna>.

⁴ Sono circa un migliaio le persone ferite dalla polizia nel giorno del referendum, secondo i dati della *Generalitat* della Catalogna, citati in T. RODON-M. GUINJOAN, *Beaten ballots: political participation dynamics amidst police interventions*, in *Political Science Research and Methods*, January 7, 2021, 1-18, doi:10.1017/psrm.2020.48.

⁵ Sulla criminalizzazione – ancora in corso – dell'indipendentismo galiziano v. <https://www.vilaweb.cat/noticies/un-altre-miting-no-nou-moments-del-judici-contra-independentistes-gallecs-a-laudiciencia-espanyola/>. Sul tema della plurinazionalità esiste una vasta letteratura politologica, sociologica e giuridica. Qui basti segnalare, per una recente analisi italiana dedicata proprio al caso catalano e spagnolo, J. CAGIAO Y CONDE-G. FERRAIUOLO-P. RIGOBON (a cura di), *La nazione catalana. Storia, lingua, politica, costituzione nella prospettiva plurinazionale*, Napoli, 2018; C. MORENO, *The Spanish Plurinational Labyrinth. Practical Reasons for Criticising the Nationalist Bias of Others While Ignoring One's Own Nationalist Position*, in *Genealogy* 2020, 4, 7, 1-22, doi:10.3390/genealogy4010007.

⁶ V. in particolare G. FERRAIUOLO, *La via catalana. Vicende dello stato plurinazionale spagnolo*, in *Federalismi* n. 18, 2013, 1-40; J. LÓPEZ, *Una apología del derecho a decidir*, in F. MARCELLI, *Catalogna*, cit., 129-147; E. VITALE (a cura di), *Quale federalismo?*, Torino, 2011; T. WATERS, *A World Elsewhere: Secession, Subsidiarity, and Self-Determination as European Values*. *Maurer Faculty*, n. 23, April 2016, 11-45, <http://www.repository.law.indiana.edu/facpub/2600>.

⁷ Il peculiare repertorio d'azione della mobilitazione catalana, basato sull'esercizio di un diritto democratico come il voto, su forme tipiche della disobbedienza civile, e con il coinvolgimento di ampi strati della popolazione, rende questa esperienza solo in parte comparabile con altre mobilitazioni – per esempio i movimenti anti-*austerità* – e con altre lotte indipendentiste, di cui quindi non si parlerà in questo lavoro.

delle più forti ondate repressive sperimentate in anni recenti nell'Europa occidentale⁸, in un contesto che si considera democratico e contro una mobilitazione di tipo chiaramente pacifico, intendo ripercorrere gli eventi recenti e la casistica della repressione privilegiando l'analisi degli strumenti penali o "semi-penali" che sono stati dispiegati, della intensità del loro utilizzo e della combinazione di misure diverse a seconda dei destinatari. In sintesi, di approfondire perché ritengo che oggi, nel quadro delle democrazie europee, il caso spagnolo presenti alcune eccezionalità. Se è vero, infatti, che anche in altri contesti non riconducibili a stati autoritari abbiamo assistito a intensi interventi di repressione dei diritti di protesta, di manifestazione, di espressione del pensiero politico difforme⁹, sembra altrettanto evidente che la maniera in cui questo conflitto di natura politica è stato devoluto all'ambito penale o amministrativo presenti delle peculiarità importanti, anche per le implicazioni che ne possono derivare sui processi di criminalizzazione del dissenso politico in generale.

Così come negli studi comparati di politica criminale ci si interroga sull' *American exceptionalism*, in riferimento alla forte punitività e selettività del sistema di giustizia penale americano¹⁰ rispetto ad altri contesti del mondo occidentale, allo stesso modo viene da chiedersi se anche la Spagna non rappresenti oggi un caso eccezionale nel panorama europeo, in riferimento alle caratteristiche della sua legislazione e ad alcune modalità della sua applicazione in materia di controllo della protesta e del dissenso politico.

⁸ In questo senso v. C. FERNÁNDEZ BESSA et al., *Political persecution at the heart of Europe: The criminalisation of the Catalan pro-independence movement*, in *European Group for the Study of Deviance and Social Control, Newsletter*, n. 5, May, 2018; I. BERNAT-D. WHYTE, *Post-fascism in Spain: The Struggle for Catalonia*, in *Critical Sociology*, 46, 4-5, 2020, 761-776; M. VEHI et al., *Amnistia. Propostes per a un debat necessari*, Manresa, 2021.

⁹ R. WATTS, *Criminalizing Dissent. The Liberal State and the Problem of Legitimacy*, New York, 2020, il quale osserva come la normalizzazione della repressione del dissenso in questi contesti democratici – che al tempo stesso esaltano il rispetto dei diritti umani e civili e ne sostengono la piena espressione – evidenzia un paradosso che inficia la legittimità stessa di quei sistemi democratici. Nello stesso senso v. anche J. BESSANT-M. GRASSO, *La seguridad y el estado democratico liberal. Criminalizando la politica de los jóvenes*, in *Revista Internacional de Sociologia*, 77, 4, 2019, 1-12. Per un approccio nella prospettiva della criminologia radicale v. anche J. SHANTZ (a cura di) *On the Criminalization of Dissent: Deconstructing Official Oppression in an Age of Neoliberalism*, Durham, N.C., 2014. Per l'Italia, in relazione alla repressione del movimento No-TAV, v. X. CHIARAMONTE, *Governare il conflitto. La criminalizzazione del movimento No-Tav*, Sesto San Giovanni, 2019.

¹⁰ Utilizzo qui il termine "punitività" per esprimere, se pure in modo atecnico, il concetto, ampiamente diffuso negli studi socio-criminologici sulle politiche penali, di *punitiveness*. Per quanto riguarda l'*American exceptionalism* v., tra gli altri, M. TONRY, *Explanations of American Punishment Policies: A National History*, in *Punishment & Society*, 11, 3, 2009, 377 ss.

Un primo elemento di questa eccezionalità sta nell'enfasi che si pone sulla criminalizzazione degli oppositori politici, spesso identificati in coloro che contestano l'appartenenza del proprio territorio allo stato spagnolo, anche se non sono certo mancati, in Spagna, episodi di criminalizzazione e repressione di altre mobilitazioni sociali¹¹. Un secondo elemento che sembra giustificare una valutazione di eccezionalità è il ricorso a strumenti di controllo di tipo amministrativo e di tipo penale, che sembrano rinforzarsi l'un l'altro in una maniera del tutto peculiare rispetto ad altri contesti dell'Europa occidentale. Il terzo elemento è la particolare afflittività delle normative amministrative e penali utilizzate per il controllo della protesta nello spazio pubblico, che non ha eguali in altri paesi europei dell'Europa occidentale, compresi quelli affini per tradizioni giuridiche. L'ultimo elemento, infine, riguarda la sistematicità e la persistenza con cui questa strategia di criminalizzazione è stata perseguita e diretta a settori diversi della mobilitazione catalana – dalle élite politiche, ad altri attori istituzionali, alla collettività – attivando diversi dispositivi penali o “semi-penali”, a seconda delle tipologie di attori coinvolti.

In conclusione, si discuteranno i rischi che questa eccezionalità spagnola possa diventare una normalità europea, rappresentando un esempio di tolleranza verso abusi del diritto penale e di giustificazione di interventi repressivi verso manifestazioni di dissenso politico non accompagnate da azioni definibili come violente secondo standard democratici.

Prima di esaminare queste peculiarità, va precisato cosa si intende qui per “criminalizzazione e repressione della protesta e del dissenso politico”. Per criminalizzazione mi riferisco in particolare all'utilizzo di normative esistenti o alla elaborazione di nuove norme per rendere illegali e, conseguentemente, punire questi fenomeni. Criminalizzare significa quindi sia prevedere nuove fattispecie criminose, ma anche

¹¹ L'attenzione alla criminalizzazione del dissenso in Spagna si è concentrata in particolare, negli ultimi anni, sulle proteste anti-*austerità* o sulle lotte per il diritto alla casa, e non sulle proteste di natura independentista. In questa ampia letteratura, che mette al centro dell'analisi la protesta giovanile, si vedano K. CALVO-M. PORTOS, “*The ‘Gag Law’ and the unruly youth in Spain*”, in M.T. GRASSO-J. BESANT (a cura di), *Governing youth politics in the age of surveillance*, London, 2018, 33-47; L.M. FERNÁNDEZ DE MOSTEYRÍN-P. LIMÓN LÓPEZ, *Controlling dissent through security in contemporary Spain*, ivi, 48-61; I. GONZÁLES SÁNCHEZ-M. MAROTO CALATAYUD, *The penalization of protest under neo-liberalism: Managing resistance through punishment*, in *Crime, Law and Social Change*, 70, 2018, 443-460; M. MAROTO CALATAYUD, *Punitive decriminalization? The repression of political dissent through administrative law and nuisance ordinances in Spain*, in N. PERŠAK (a cura di), *Regulation and social control of incivilities*, Abingdon, 2016, 55-74; M.L. MAQUEDA ABREU, *La criminalización del espacio público. El imparable ascenso de las “clases peligrosas”*, in *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2015, 1-56.

inasprire le pene – o introdurre circostanze aggravanti e nuove modalità di commissione del reato – per delitti già esistenti e, inoltre, applicare quelle stesse normative, passando quindi da una criminalizzazione formale (o, anche, come si dice, simbolica) a una sostanziale. Significa, inoltre, utilizzare altre disposizioni di natura amministrativa in funzione criminalizzante¹². Per repressione mi riferisco qui in primo luogo all'utilizzo di strategie di *policing* della protesta che implicano vari livelli di uso della forza: dalle identificazioni e dalle incriminazioni di massa, alle tecniche più aggressive di controllo delle proteste fino all'uso sproporzionato della violenza fisica. In secondo luogo, al ricorso all'avvio dell'azione penale da parte della magistratura. Naturalmente questi aspetti non esauriscono l'ampio apparato di strumenti disponibili per la criminalizzazione e repressione di un comportamento: si pensi alle campagne dei media e, soprattutto, all'importante ruolo del *sentencing* nel perseguire la criminalizzazione di certi gruppi sociali e individui. Di questi ultimi due aspetti, e anche dell'uso sproporzionato della violenza da parte della polizia nelle proteste catalane, tuttavia, non mi occuperò in questo contributo.

Infine, per dissenso politico mi riferisco in particolare all'espressione di opzioni e posizioni politiche che contrastano e mettono in discussione normative esistenti o in via di elaborazione, scelte politiche, figure e organi istituzionali, o assetti e pratiche consolidate all'interno di un paese. Mi concentrerò soprattutto su quelle modalità di esercizio del dissenso politico – la protesta di strada e la disobbedienza civile¹³ – che sono state adottate in maniera prevalente dalla mobilitazione indipendentista catalana.

In proposito, è importante anticipare che questo contributo si concentra pressoché esclusivamente su quella che definisco la “micro-repressione” quotidiana del movimento indipendentista. Non si discuterà quindi, se non brevemente, del caso invece più noto: il processo e la condanna di sette esponenti del governo e del parlamento catalano e di due attivisti sociali per il reato di sedizione che, pur rappresentando un tassello fondamentale della complessiva strategia di criminalizzazione che qui si di-

¹² Sul tema v. R. WATTS, op. cit., p. 123 ss. Sulla criminalizzazione in generale e in particolare sulla distinzione tra criminalizzazione formale e sostanziale v. N. LACEY, *Historicizing Criminalization: Conceptual and Empirical Issues*, in *Modern Law Review*, 72, 6, 2009, 936 ss.; ID., *The Rule of Law and the Political Economy of Criminalization: An agenda for Research*, in *Punishment and Society*, 15, 4, 2013, 349 ss. Sulla criminalizzazione come processo di etichettamento della devianza v. T. PITCH, *La devianza*, Firenze, 1975, 6.

¹³ Modalità che, come sostiene R. WATTS, op. cit., 2 ss., e in genere la letteratura sul tema, non esauriscono certo il repertorio di azioni attraverso le quali si può esprimere il dissenso.

scute, richiederebbe, per le sue caratteristiche e la sua complessità, un contributo specifico. Su questo processo e sulla sentenza di condanna esiste una ricca letteratura di cui si dirà successivamente, mentre è assai più difficile trovare analisi socio-criminologiche e soprattutto dati e informazioni sulla micro-repressione quotidiana. Questo lavoro consiste quindi innanzitutto in un esame critico delle peculiarità delle normative penali e amministrative spagnole relative ai reati di ordine pubblico, con riferimento in particolare a quelli attinenti la protesta nello spazio pubblico e attingerà poi, per l'analisi della casistica, a dati raccolti presso le associazioni impegnate nella difesa dei diritti civili e politici, ad altro materiale istituzionale e giornalistico, ad alcuni dati statistici sia nazionali che catalani e, infine, a materiali empirici qualitativi derivanti da interviste a testimoni privilegiati e da note di osservazione dalla ricerca sul campo¹⁴.

2. La legge sulla sicurezza cittadina nel contesto della “*buorrepressión*”

Numerosi paesi del mondo occidentale hanno conosciuto, negli ultimi decenni, una svolta punitiva che si è espressa in particolare verso la criminalità di strada e la marginalità urbana, attraverso l'emanazione e applicazione di legislazioni penali rivolte a inasprire le pene o a costruire illeciti amministrativi, in genere nel quadro delle “politiche di sicurezza”. La letteratura scientifica degli ultimi anni ha messo in luce in particolare l'utilizzo diffuso di regolamentazioni “ibride” o “semi-penali”, indirizzate soprattutto al controllo di un'ampia gamma di comportamenti posti in essere nello spazio pubblico e percepiti come problematici per l'ordine sociale, indipendentemente dall'essere definiti, o meno, come reati dal codice penale¹⁵. La caratteristica principale di queste regolamentazioni è il procedere attraverso due fasi: la prima è una imposizione di tipo amministrativo (di tenere o meno un certo comportamento) o

¹⁴ Questo contributo è parte di una ricerca più estesa che ha comportato alcuni soggiorni prolungati, a partire dal maggio 2018 e fino all'inizio del 2020, durante i quali ho partecipato a incontri e riunioni di gruppi formali e informali legati all'indipendentismo, a varie azioni di protesta e ho condotto interviste a testimoni privilegiati. Questa parte più etnografica della ricerca, che si è interrotta a causa dell'emergenza sanitaria, è ancora incompleta e viene utilizzata in misura solo marginale in questo lavoro.

¹⁵ Per il concetto di *legal hybrids* che, nel contesto americano, si riferisce a una varietà di dispositivi punitivi in prima istanza di natura civile, ma la cui violazione diventa un reato, v. K. BECKETT-S. HERBERT, *Banished. The New Social Control in Urban America*, New York, 2010. Per un'analisi dell'insieme di questi strumenti nel contesto inglese e nel quadro concettuale di quella che gli autori definiscono come “prevenzione coercitiva” v. A. ASHWORTH-L. ZEDNER, *Preventive Justice*, Oxford, 2014 e anche A. CRAWFORD, *Governing Through Anti-Social Behaviour. Regulatory Challenges to Criminal Justice*, in *British Journal of Criminology*, 49, 2009, 810-831; per l'Italia v. R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Roma, 2020.

civile, la cui violazione, in una seconda fase, diventa un illecito penale¹⁶. Per quanto ogni paese abbia riadattato alle proprie peculiarità locali queste tendenze generali, emerge con una certa chiarezza una filosofia di fondo che accomuna queste misure, riassumibile nel tentativo di contrastare – con strumenti che si ritengono più “agili” di quelli penali ma sempre caratterizzati da una natura afflittiva – problemi che erano considerati in passato di natura sociale, quali la povertà e la marginalità urbana, o meritevoli più di approcci preventivi che repressivi, come la criminalità minore.

La Spagna sembra essersi accostata con un certo ritardo a questa tendenza. È soltanto infatti nei primi anni del 2000 che i temi della criminalità di strada e del disordine urbano assumono visibilità ed entrano nell’agenda politica e nel discorso pubblico¹⁷. Questo ritardo della Spagna nello sposare campagne di legge e ordine contro la marginalità urbana nello spazio pubblico e la criminalità di strada non implica necessariamente che ci si trovi di fronte ad un sistema particolarmente mite. Al contrario, la continua espansione, fino al 2010, dei tassi di carcerazione¹⁸, così come altri elementi di illiberalità che caratterizzano le legislazioni penali (e amministrative) e di cui si dirà tra breve, sembrano indicare un percorso di transizione dal regime autoritario franchista che fatica a liberarsi completamente delle sue componenti più autoritarie e repressive¹⁹. Se la criminalità di strada e i temi dell’insicurezza entrano quindi nell’agenda politica con un certo ritardo, la repressione dei conflitti che emergono dalla complessa e irrisolta compresenza di diverse nazionalità sembra accompagnare invece la storia spagnola con una certa continuità, diventando particolarmente rilevante in determinate circostanze²⁰. Insieme alla criminalità comune, che emerge nell’ultimo ventennio, è anche e soprattutto la criminalizzazione e repressione di questo specifico conflitto politico a caratterizzare gli aspetti normativi, le pratiche e il discorso pubblico sulla violenza e il crimine.

¹⁶ Parlano infatti di *two-step prohibitions* A.P. SIMISTER-A. VON HIRSCH, *Regulating offensive conduct through Two-Step Prohibitions*, in A. VON HIRSCH-A.P. SIMISTER (a cura di), *Incivilities: Regulating offensive behaviour*, Oxford, 2006, 173-194.

¹⁷ J. MEDINA-ARIZA, *Politics of Crime in Spain: 1978-2004*, in *Punishment & Society*, 8, 2, 2006, 189 ss. Sulla svolta punitiva che ha riguardato la marginalità urbana, ma anche il dissenso politico di natura sociale, v. anche M.L. MAQUEDA ABREU, *La criminalización*, cit.

¹⁸ J. MEDINA-ARIZA, *Politics of Crime*, cit., 188. J. BRANDARÍZ GARCÍA, *La evolución de la penalidad en el contexto de la Gran Recesión: la contracción del sistema penitenciario español*, in *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 12, 2014, 316.

¹⁹ C. FERNÁNDEZ BESSA et al., *Political persecution* cit., 4; I. BERNAT-D. WHYTE, *Post-fascism in Spain*, cit.; J. BESSANT-M. GRASSO, *La seguridad*, cit.; M. VEHÍ et al., *Amnistia*, cit.

²⁰ Come avvenuto in passato per l’indipendentismo basco e ora, in particolare nell’ultimo decennio, per quello catalano, nonostante le differenze tra questi due movimenti nelle loro forme di lotta.

In Spagna, la combinazione di strumenti amministrativi e penali nei processi di criminalizzazione avviene in maniera parzialmente diversa da quella descritta sopra. Qui lo strumento amministrativo, rappresentato dalla *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana*, (d'ora in poi, LOPSC) è costruito sì come ausiliario a quello penale, ma rimane dotato di una sua autonomia normativa. Non troviamo qui disposizioni del genere “*legal hybrids*”, o a due fasi²¹, ma un apparato sanzionatorio che riproduce nel diritto amministrativo versioni “attenuate” di molte fattispecie penali più gravi, oppure sanziona amministrativamente comportamenti non previsti dal codice penale, consentendo una modulazione rispetto all'uso dei due strumenti sostanzialmente affidata alla discrezionalità della polizia.

La LOPSC, nonostante il riferimento nel titolo al termine “sicurezza cittadina”²², contiene in maniera preponderante disposizioni di ordine pubblico, sanzionate in via amministrativa dalla polizia. Non si tratta quindi, se non per alcuni aspetti marginali, di una legge che prenda in considerazione fenomeni di c.d. degrado urbano, – come nel caso dei ben noti “decreti sicurezza” o “pacchetti sicurezza” emanati in Italia a più riprese tra il 2008 e oggi – ma di una normativa per certi versi assimilabile al nostro Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza²³. Sono decisamente, qui, i concetti di sicurezza pubblica e di ordine pubblico a prevalere su quello di sicurezza urbana.

La LOPSC del 2015 non rappresenta una novità nel panorama spagnolo. Una preesistente legge analoga del 1992 regolava la stessa materia, con la stessa filosofia di fondo²⁴. La nuova legge del 2015 tuttavia, pur ponendosi in continuità con quella precedente, ne amplia alcune disposizioni e ne introduce di nuove, accogliendo anche,

²¹ O, meglio, questo meccanismo è rinvenibile in certe modalità di utilizzo delle ordinanze amministrative municipali, di cui si dirà brevemente al successivo paragrafo 4. Va tenuto presente che anche in Spagna, come in buona parte dei paesi europei, si è fatto ampio ricorso all'ordinanza municipale per la gestione di problemi legati alla marginalità urbana e alle c.d. “inciviltà”. Sul punto v. R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana*, cit., 155 ss.

²² Un titolo che crea qualche confusione con quelle normative, quei discorsi pubblici e quelle pratiche che si sono sviluppate negli anni Novanta del secolo scorso in alcuni contesti europei, in riferimento alla protezione dei cittadini da fenomeni di disordine urbano e di criminalità di strada. Su queste interessanti differenze tra il concetto italiano di “sicurezza urbana” e quello spagnolo di “sicurezza dei cittadini” v. M. CASINO RUBIO, *La tutela della sicurezza dei cittadini in Spagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2017, 67-95.

²³ Con una importante differenza, tuttavia, in termini di comportamenti sanzionati e di entità delle sanzioni, assai più rilevanti nel caso spagnolo.

²⁴ M. MAROTO CALATAYUD, *Ciudades de excepción. Seguridad ciudadana y civismo como instrumentos de burorrepresión de la protesta*, in P.O. OLMO (a cura di), *Burorrepresión. Sanción administrativa y control social*, Albacete, 2013, che osserva come nella lunga fase di transizione dal franchismo si sia cercato di depenalizzare le normative più punitive verso la dissidenza politica e la

come si è detto, fattispecie depenalizzate. Ne risulta un testo fortemente sbilanciato verso il controllo della protesta e del dissenso politico, da cui la denominazione di *Ley Mordaza* (Legge Bavaglio). Delle 44 infrazioni previste – distinte in molto gravi, gravi e lievi – ben 21 riguardano comportamenti che sono esercizio del diritto di riunione e di protesta. Inoltre, poiché di fatto la LOPSC ha “raccolto” le disposizioni espunte dal codice penale in virtù della depenalizzazione del 2015, di cui si dirà nel paragrafo successivo, ma ha al contempo introdotto versioni attenuate di fattispecie che sono ancora previste anche nel codice penale, vediamo che delle 44 infrazioni tipizzate dalla LOPSC 2015, oltre il 40% ha una corrispondente versione “penale” e si applica quindi quando la condotta non costituisca infrazione penale²⁵. Si intravede qui il complesso e articolato apparato punitivo di cui si diceva nell’introduzione, basato sulla possibilità di modulare la scelta dello strumento di intervento a seconda delle circostanze. L’utilizzo di formulazioni vaghe nella definizione delle condotte e della loro finalità o conseguenze – quali, per esempio, il provocare “turbamento della tranquillità cittadina” o il creare “rischio per la sicurezza” – attribuiscono di fatto alle polizie un’ampia discrezionalità selettiva sui comportamenti da perseguire²⁶. Tra le infrazioni definite come “molto gravi” troviamo per esempio quella dell’art. 35, n. 1, dove si considera un illecito amministrativo l’organizzazione o la promozione di riunioni o manifestazioni non comunicate in particolari zone *off limits*²⁷. Tra le infrazioni “gravi” troviamo numerose disposizioni relative all’ordine pubblico che, come vedremo, avranno una certa applicazione anche nel caso della repressione della protesta catalana. Tra queste, l’art. 36, che, ai commi 1 e 2, punisce “*la perturbación de la seguridad ciudadana en actos públi-*

protesta, ”travasandole” nel diritto amministrativo (la LOPSC 1992 di cui si è detto e poi quella del 2015) a cui vengono di fatto attribuite quelle funzioni di stato di polizia che non sono più ritenute coerenti con il nuovo impianto democratico che si vuole dare al sistema penale (p. 38-39). Nello stesso senso, parlando di una “truffa delle etichette”, v. anche P. RANDO CASERMEIRO, *El modelo penal de la seguridad ciudadana en el derecho administrativo sancionador*, in *InDret*, 1, 2010, 1-27, http://www.indret.com/pdf/rando_casermeiro.pdf.

²⁵ M. CASINO RUBIO, *La tutela della sicurezza*, cit., 81.

²⁶ Rilevano questo aspetto, tra i molti, M.L. MAQUEDA ABREU, *La criminalización*, cit., 40; M. VEHÍ et al., *Amnistia*, cit., 132.

²⁷ L’art. 35 recita testualmente: “*Son infracciones muy graves: las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de éstas, incluido su sobrevuelo, cuando, en cualquiera de estos supuestos, se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas. En el caso de las reuniones y manifestaciones serán responsables los organizadores o promotores*”.

cos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos o otras reuniones” a cui assistano numerose persone, e anche la “*perturbación grave de la seguridad ciudadana*” che si produce, sembra automaticamente, ogni qual volta si tengano manifestazioni o riunioni di fronte alle sedi del parlamento spagnolo o dei parlamenti delle comunità autonome (anche se le sedute dei parlamenti non sono in corso). In entrambi i casi, la sanzione amministrativa si applica se non ricorre una infrazione penale.

Altri commi dello stesso articolo 36 contengono disposizioni orientate al controllo minuzioso della protesta, come il n. 3, che considera infrazione grave il “*causar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos, u obstaculizar la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos y otros objetos, cuando en ambos casos se ocasiona una alteración grave de la seguridad ciudadana*”.

Il n. 6 dello stesso articolo prevede una versione “attenuata” – rispetto a quella del codice penale di cui si dirà nel paragrafo successivo – della disobbedienza e resistenza alle autorità, consistente nella “*desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito*”, così come il rifiuto di identificarsi o il fornire dati falsi e inesatti durante un controllo di polizia. Merita di essere segnalata tra le infrazioni gravi anche la condotta sanzionata dal comma 15 dello stesso articolo, consistente nella mancanza di cooperazione con le forze di sicurezza²⁸.

Ha creato notevole dibattito, per i riflessi che essa ha sul diritto all’informazione, anche l’infrazione grave prevista dall’art. 36, n. 23, con il quale si sanziona l’uso non autorizzato di immagini o dati personali o professionali di autorità o membri delle forze e dei corpi di sicurezza, quando questo uso possa “*poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información*”.

Per tutte queste infrazioni considerate gravi, le multe vanno da un minimo di 601 a un massimo di 30.000 euro; per quelle molto gravi, da 30.001 a ben 600.000 euro²⁹.

²⁸ L’art. 36, n. 15 considera una infrazione grave “*la falta de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la averiguación de delitos o en la prevención de acciones que puedan poner en riesgo la seguridad ciudadana en los supuestos previstos en el artículo 7*”.

²⁹ Tra queste, la previsione dell’art. 35, n. 1, di cui si è detto alla nota 27, che è considerata infrazione “molto grave”.

Tra le infrazioni definite come “lievi”, troviamo ulteriori disposizioni che ripetono, con alcune varianti e con un grado minore di gravità, norme penali. In particolare l’art. 37, n.1, sanziona nuovamente le riunioni in luogo di transito pubblico per le quali non si sia adempiuto a soddisfare richieste autorizzatorie previste da altre normative, e, infine i comportamenti non resistenti o ostili, ma semplicemente “irrispettosi” verso i membri delle Forze dei corpi di sicurezza³⁰.

In un rapporto del 2018 *Amnistía Internacional España*³¹ valuta con preoccupazione il ricorso consistente alle disposizioni della LOPSC e i rischi della compromissione di diritti fondamentali dei cittadini³². Secondo i dati dell’organizzazione, solo nel 2016 sono state irrogate 34.000 sanzioni collegate al diritto di protesta e di riunione. Nel 2017, per la sola condotta della “mancanza di rispetto o considerazione” ai membri delle forze di polizia, si contano 21.127 sanzioni, che salgono a 21.258 nel 2018, per poi scendere di circa 3000 unità nel 2019 e infine risalire in maniera significativa durante la pandemia³³.

Sotto un profilo più giuridico, spiccano le incongruenze o le duplicazioni di regimi quando le condotte sono sanzionate sia amministrativamente che penalmente, e l’utilizzo, come già si è detto, di definizioni vaghe quale “rischio grave per la sicurezza” o “alterazione della pace pubblica”.

Relativamente alle disposizioni riguardanti condotte di semplice mancanza di rispetto verso le forze dell’ordine si osserva poi come, attraverso la LOPSC, si sia riassunto amministrativamente un comportamento prima proibito dal codice penale, ma

³⁰ L’art. 37, n. 4, considera infrazione lieve: “*Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal*”.

³¹ AMNISTÍA INTERNACIONAL ESPAÑA, *Sale a la calle, si te atreves. Tres años de la aplicación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*, 2018, Informe-Amnistia-LOSC-2018.indd (la-politica.com).

³² Così come ha fatto e fa la letteratura critica sul tema. V. in proposito la nota 11.

³³ I dati del *Portal estadístico de criminalidad (mir.es)* evidenziano, per tutte le tipologie di infrazioni, una leggera diminuzione nell’anno 2019, rispetto ai due anni precedenti. Da notare che i dati disponibili sul sito sono ampiamente incompleti per quanto riguarda le infrazioni rilevate in Catalogna, Paesi Baschi e Navarra, che vanno integrate con i dati delle rispettive polizie autonome. Ciò rende assai complesso ricostruire il numero delle infrazioni alla LOPSC in questi contesti, come si dirà anche nel successivo paragrafo 4. Per quanto riguarda i dati, estremamente elevati, delle infrazioni rilevate nel 2020 durante la pandemia, si veda <https://elpais.com/espana/2020-06-29/la-ley-mordaza-mas-utilizada-que-nunca-al-cumplir-cinco-anos.html>.

sostanzialmente disapplicato; con la LOPSC, invece “*el derecho administrativo sancionador se vuelve más afflictivo que el derecho penal*”³⁴, anche considerando che in Spagna non esiste il diritto a “sentirsi offeso”. Queste normative amministrative, a cui si aggiungono simili disposizioni penali (di cui si dirà tra poco), sembrano quindi configurare un eccesso di protezione delle forze e dei corpi di sicurezza garantendo allo Stato una possibilità di compressione dei diritti fondamentali poco coerente con i principi degli stati democratici³⁵. Altrettanto problematico – per il suo contrasto con i diritti fondamentali della società all’informazione sui comportamenti delle autorità statali – l’articolo citato in precedenza che sanziona l’uso senza autorizzazione di immagini o dati personali o professionali di autorità o membri delle Forze e dei Corpi di sicurezza. Come si è osservato, infatti, “*el derecho a recibir y comunicar información libremente sin injerencias de los poderes públicos es uno de los pilares del Estado democrático: un derecho fundamental que contribuye a la opinión pública libre, ejercicio eficaz del principio democrático. Un derecho que debe disfrutar toda la ciudadanía, que está por encima de cualquier injerencia de los poderes públicos y, también, por encima de cualquier ley, cuando esta vulnere ese derecho*”³⁶.

Sotto un profilo più strettamente socio-criminologico e di analisi della espansione della punitività, si ritiene che le LOPSC (sia quella del 1992 che quella di cui si discute qui) abbiano contribuito a diffondere una forma di repressione burocratica o “a bassa intensità”, definita efficacemente come “*burorrepresión*”³⁷, in cui si reprime senza il ricorso allo strumento penale e quindi senza rischi di privazione della libertà. Che la conseguenza delle violazioni alla LOPSC sia una sanzione amministrativa particolarmente elevata significa però che il sistema rimane caratterizzato da una forte afflittività³⁸, oscurata dalla collocazione nell’ambito amministrativo. Inoltre, come rilevano i ricercatori spagnoli critici verso questa legislazione, la sanzione amministrativa priva chi la subisce di alcune delle garanzie giurisdizionali alle quali si avrebbe

³⁴ Così A. POLO ROCA, *Análisis de algunas infracciones relativas a las fuerzas y cuerpos de seguridad reguladas en la ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 195-207. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3268>.

³⁵ A. POLO ROCA, *Análisis*, cit., 206.

³⁶ A. POLO ROCA, *Análisis*, cit., 205.

³⁷ Sul concetto di *burorrepresión* v. P.O. OLMO, *Qué es la burorrepresión?*, in P.O. OLMO (a cura di), *Burorrepresión*, cit., 11- 28.

³⁸ Così, evidenziando anche l’effetto potenzialmente scoraggiante verso la protesta determinato dall’entità delle multe previste, P.O. OLMO, *Qué es la burorrepresión?*, cit., 27; M. MAROTO CALATAYUD, *Ciudades de excepción*, cit.; ID., *Punitive decriminalization?*, cit.

accesso se la sanzione fosse penale³⁹. Quando poi si utilizza il dispositivo amministrativo nei confronti di comportamenti che esprimono valori fondamentali – e costituzionalmente protetti – come quelli del diritto di riunione e di protesta, il rischio è che questi valori e i relativi comportamenti vengano depoliticizzati e ridimensionati al rango di violazioni di mere norme burocratiche⁴⁰.

3. La riforma del codice penale del 2015: i delitti contro l'ordine pubblico

Nell'anno 2015, come si è detto, oltre alla LOPSC vengono approvate due altre leggi organiche di particolare rilievo per la nostra analisi: la *Ley Orgánica* 1/2015, del 30 marzo, di modifica della *Ley Orgánica* 10/1995, del 23 novembre – Codice penale, e la *Ley Orgánica* 2/2015, del 30 marzo, con la quale si modificano le normative del codice penale relative al terrorismo. La riforma del 2015 conferma e rinforza un sistema di controllo e repressione della criminalità basato su una struttura complessa e articolata di norme penali e amministrative che alcuni hanno definito come un processo di *securizzazione* basata sull'espansione di poteri statali per stigmatizzare, perseguire e punire gruppi specifici all'interno della società spagnola e che si avvale anche dell'espansione della videosorveglianza e dell'intensificazione del controllo di polizia⁴¹.

Per quanto riguarda le modifiche al codice penale, va segnalata una consistente opera di depenalizzazione di alcuni reati, che vengono trasformati in violazioni amministrative e ripresi nella LOPSC di cui si è detto sopra. Quello che parrebbe a prima vista un intervento di riduzione dell'intervento penale, e che con tali finalità di "mitigazione" viene giustificato anche nella relazione alla legge, si rivela però non necessariamente un intervento meno afflittivo e punitivo, almeno per quanto riguarda i reati contro l'ordine pubblico che qui vengono presi in considerazione, per una serie di ragioni che andrò a sviluppare.

³⁹ Elenca con chiarezza queste garanzie, che vengono a scomparire nel sistema amministrativo, M. MAROTO CALATAYUD, *Ciudades de excepción*, cit., 57 ss. riferendosi in particolare al principio del *ne bis in idem*, relativamente al doppio regime penal-amministrativo; alla elusione dei limiti del principio di legalità; alla decentralizzazione della potestà sanzionatoria che ritarda l'eventuale intervento del giudice; alla elusione delle garanzie offerte dai principi di proporzionalità, colpevolezza e responsabilità individuale. Infine, poiché la repressione amministrativa agisce "in incognito" (p. 64), le funzioni simboliche del diritto amministrativo sanzionatorio sono oggetto di scarsa attenzione rispetto a quelle del sistema penale e passano quindi più di frequente inosservate, nonostante i danni che producono.

⁴⁰ Così M. MAROTO CALATAYUD, *Ciudades de excepción*, cit., 35-36.

⁴¹ K. CALVO-M. PORTOS, "The 'Gag Law'", cit., 34; L.M. FERNÁNDEZ DE MOSTEYRÍN-P. LIMÓN LÓPEZ, *Controlling dissent*, cit., 49.

In primo luogo, parallelamente alla depenalizzazione, si creano anche nuove fattispecie, o si aggravano le sanzioni per quelle esistenti, rendendo nel complesso più repressivo l'intervento contro la protesta nello spazio pubblico. È soprattutto il gruppo dei reati denominati come "disordine pubblico" a sollevare perplessità e critiche nella nuova formulazione che ne dà il codice penale spagnolo riformato⁴².

L'art. 557, comma 1 infatti, amplia la portata del reato di "attentato alle autorità pubbliche" punendo con il carcere da sei mesi a tre anni coloro i quali "*actuando en grupo o individualmente pero amparados en él, alteraren la paz pública ejecutando actos de violencia sobre las personas o sobre las cosas, o amenazando a otros con llevarlos a cabo (...)*".

Sono previste forme aggravate (art. 557-*bis*, di nuova formulazione) per le quali la pena massima può arrivare a sei anni, quando concorrono determinate circostanze, tra cui segnaliamo: un atto di violenza che risulti potenzialmente pericoloso per la vita delle persone o possa causare lesioni gravi, per esempio con il lancio di oggetti contundenti o liquidi infiammabili, fino all'uso di esplosivi; quando i fatti si realizzino nel contesto di una "*manifestación o reunión numerosa, o con ocasión de alguna de ellas*"; quando gli atti siano condotti da persone a volto coperto così da rendere difficile l'identificazione. Si è inoltre introdotto, con l'art. 557-*ter*, un nuovo delitto relativo alle occupazioni di immobili, anche in luoghi aperti al pubblico e quando si causi una "*perturbación relevante de la paz pública y de su actividad normal*".

Sempre tra lo stesso gruppo di reati, con l'art. 559 si introduce una nuova formulazione che punisce "*La distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de mensajes o consignas que inciten a la comisión de alguno de los delitos de alteración del orden público del artículo 557-bis del Código Penal, o que sirvan para reforzar la decisión de llevarlos a cabo*", con "*una pena de multa de tres a doce meses o prisión de tres meses a un año*". Con questa disposizione, che configura il reato di "incitamento" a commettere disordini pubblici, anche la distribuzione di volantini o

⁴² V. tra i tanti commenti D. COLOMER BEA, *Reflexiones intorno al bien jurídico protegido en los delitos de desórdenes públicos*, in *Revista Electronica de Ciencia Penal y Criminología*, 19-18, 1-28, che analizza in particolare la collocazione di tali delitti nel capitolo relativo all'ordine pubblico. In relazione al caso catalano, v. M. VEHÍ et al., *Amnistia*, cit., 119 ss. Per una critica che riconduce queste normative all'adozione di politiche di "tolleranza zero" verso le proteste sociali, in particolare quelle dei movimenti anti-*austerità* e di lotta agli sfratti, si veda ancora M.L. MAQUEDA ABREU, *La criminalización*, cit.

altre forme di comunicazione, compresi i social media, di un evento di protesta possono essere potenzialmente considerate un reato⁴³.

Permangono inoltre fattispecie penali quali “l’offesa ai sentimenti religiosi”, o le “ingiurie alla Corona”, considerate lesive della libertà d’espressione⁴⁴ e di recente tornate al centro del dibattito pubblico per l’essere state applicate anche nei casi di artisti e di rappers, di cui si dirà nel paragrafo successivo.

Di particolare rilevanza, anche per cogliere alcune peculiarità dell’ondata repressiva che ha seguito il referendum catalano del 1° ottobre 2017, è la riforma che la *Ley Organica* del 31 marzo 2015, n. 2 introduce anche alle normative anti-terrorismo – che già avevano conosciuto un notevole sviluppo soprattutto come risposta al movimento indipendentista basco⁴⁵. L’operazione che si conduce nel 2015 riguarda una modifica degli artt. 578 e 579 del codice penale. Con il primo si introduce la controversa fattispecie di “esaltazione” del terrorismo anche via internet e social media⁴⁶, mentre con il secondo si punisce chiunque diffonda messaggi che siano idonei a rappresentare un incitamento al delitto di cui sopra. Sia le azioni penali che le condanne per esaltazione del terrorismo (*enaltecimiento*) si sono moltiplicate in Spagna dopo la modifica intervenuta nel 2015, nonostante la scomparsa dalla scena spagnola delle organizzazioni basche più attive in atti terroristici⁴⁷.

⁴³ I. GONZÁLES SÁNCHEZ-M. MAROTO CALATAYUD, *The penalization of protest*, cit., 450-451.; M. VEHI et al., *Amnistia*, cit., 120.

⁴⁴ AMNISTÍA INTERNACIONAL ESPAÑA, *Sale a la calle*, cit., 7.

⁴⁵ B. COLMENERO FERREIRO-J.A. BRANDARIZ, *Reinventing counter-terrorism tactics and practices in the post-ETA Spanish criminal justice system*, in *Studi Culturali*, XVI, 1, 2019, 50-51; G. UBASART GONZÁLES, *ETA and state-action: the development of Spanish antiterrorism*, in *Crime, Law and Social Change*, 72, 5, 2019, 569-586.

⁴⁶ L’art. 578. 1 prevede espressamente che: “*El enaltecimiento o la justificación públicos de los delitos comprendidos en los artículos 572 a 577 o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares, se castigará con la pena de prisión de uno a tres años y multa de doce a dieciocho meses*”. Per un’analisi di questa riforma in relazione alla compromissione della libertà d’espressione e in una prospettiva di riforma più garantista della formulazione introdotta nel 2015 v. G.M. TERUEL LOZANO, *Internet, incitación al terrorismo y libertad de expresión en el marco europeo*, in *InDret*, 3, 2018, 1-34.

⁴⁷ Tra il 2004 e il 2011 sono state avviate in tutta la Spagna 33 cause per questo delitto, mentre nei sette anni successivi diventano 121. Di queste, 83 si sono concluse con una sentenza di condanna. Riporta questi dati, citando un rapporto del *Cendoj - Consejo General del Poder Judicial*, il giornale *El-Diario.es*, 21 aprile 2018, in https://www.eldiario.es/politica/enaltecimiento-terrorismo-delito-multiplico-eta_1_2166124.amp.html.

A completare l'analisi delle norme incriminatrici utilizzate in maniera significativa contro l'indipendentismo catalano troviamo infine gli articoli relativi alla disobbedienza o resistenza alle autorità, che sono sempre ricompresi tra i delitti contro l'ordine pubblico. In particolare si tratta dell'art. 556 del codice penale che comprende i casi di coloro che, al di fuori delle ipotesi più gravi di cui all'art. 550⁴⁸, “*resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, o al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”. Di una certa rilevanza l'inclusione, tra destinatari della “resistenza”, dei corpi di sicurezza privata, quando agiscano in collaborazione con le forze di polizia. Il secondo comma dello stesso articolo prevede anche il delitto di coloro che mancano di rispetto o di “debita considerazione” alle autorità nell'esercizio delle loro funzioni: una previsione che, come si è visto, è compresa, con diversa formulazione, anche nella LOPSC e che amplia in maniera peculiare il ventaglio di possibili offese alle forze di polizia⁴⁹. Come si vedrà nelle pagine successive, il ricorso a queste diverse fattispecie di disobbedienza diventerà frequente nella repressione delle proteste collegate al referendum catalano.

Da segnalare infine che il reato di disobbedienza è previsto anche in un'altra sezione del codice penale spagnolo, come delitto contro la pubblica amministrazione, quando commesso da funzionari pubblici (art.410 c.p.) e che per questa forma di “disobbedienza istituzionale”⁵⁰ sono stati e sono investigati, incriminati, e condannati – o assolti - numerosi funzionari e amministratori delle autorità locali catalane.

4. La micro-repressione quotidiana del movimento indipendentista: una casistica provvisoria

Con il concetto di micro-repressione quotidiana ci riferiamo al fatto che, nonostante sia stato il processo contro i leader politici⁵¹ a ricevere la maggiore attenzione,

⁴⁸ L'art. 550 riguarda il delitto più grave di “*atentado*”, commesso da coloro che “*agredieren o, con intimidación grave o violencia, opusieren resistencia grave a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos, o los acometieren, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas*”.

⁴⁹ A. POLO ROCA, *Análisis de algunas infracciones*, cit.

⁵⁰ Così M. VEHÍ et al., *Amnistia*, cit., 101 ss., dove si discute una aggiornata casistica relativa all'applicazione dell'art 410 c.p.

⁵¹ Come si è anticipato nell'introduzione, in questo contributo non si farà riferimento specifico al ben noto processo contro due attivisti sociali e alcuni membri del governo e del Parlamento catalano

sia della dottrina penalistica che delle associazioni per i diritti umani e della stampa internazionale, in Catalogna, sia prima che soprattutto dopo il referendum, un numero considerevole di persone è stato ed è tuttora, a vario titolo, indagato, sotto processo o condannato per reati connessi al conflitto.

Oltre al ricorso al sistema penale, e in particolare ai delitti di cui si è detto nel paragrafo 3, le informazioni raccolte confermano anche l'applicazione di disposizioni della LOPSC, anche se non è sempre semplice distinguere le due casistiche.

Una parte di queste attività repressive ha riguardato fatti collegati direttamente al referendum; la maggior parte, in termini numerici, riguarda le numerose proteste che si sono succedute negli anni seguenti al referendum, soprattutto in coincidenza con particolari eventi. Si tratta di un ciclo di proteste consistente e continuo, almeno nel periodo pre-Covid19, che ha coinvolto un numero straordinario di cittadine e cittadini catalani, a conferma della natura diffusa e multidimensionale di questo movimento, che attraversa vari strati della popolazione e coinvolge sia organizzazioni dal basso e spontanee della società civile⁵², sia forme più organizzate.

Per la raccolta di questa casistica si è attinto in particolare a rapporti di associazioni locali di difesa dei diritti e inchieste giornalistiche, al momento le uniche fonti

in carica al 1° ottobre 2017, nonché dei processi a carico dei responsabili della polizia catalana e di altri funzionari governativi. Per gli attivisti sociali e la dirigenza politica, come è noto, il processo si è concluso nell'ottobre 2019 – dopo due anni di carcerazione preventiva – con una condanna a pene tra i nove e i tredici anni per il reato di sedizione (per alcuni imputati in concorso con la “malversazione in fondi pubblici”) e per tutti l'interdizione dai pubblici uffici. Lo svolgimento del processo, la sentenza, la lunga carcerazione preventiva sono stati oggetto di ampie critiche da parte degli osservatori internazionali che hanno seguito le varie fasi del processo e il tema rimane a tutt'oggi ampiamente dibattuto tra i penalisti spagnoli. Per una accurata ricostruzione di questo dibattito nella scarsa letteratura italiana si veda di nuovo F. MARCELLI, *Catalogna*, cit., 48 ss., a cui si rinvia anche per la ricca bibliografia spagnola. Sempre in italiano, v. anche le note critiche di A. GAMBERINI, *La condanna degli esponenti indipendentisti catalani: un crimine lesae majestatis nel cuore dell'Europa?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 ottobre 2019 (forumcostituzionale.it).

⁵² Sulla natura “bottom-up” e multidimensionale della mobilitazione indipendentista catalana, importante per capire anche le caratteristiche della repressione, v. K. CRAMERI, *Political Power and Civil Counterpower: The Complex Dynamics of the Catalan Independence Movement*, in *Nationalism and Ethnic Politics*, 21, 2015, 104–120; C. HUMLEBÆK-M.F. HAU, *From National Holiday to Independence Day: Changing Perspectives of the “Diada”*, in *Genealogy*, 4, 31, 2020, doi:10.3390/genealogy4010031; T. BLADÉ COSTA, *El moviment independentista català, més enllà de la identitat i els càlculs economics*, in *Anuari del conflicte social*, 2014, 395-426; infine, sulla composizione sociale trasversale del movimento indipendentista, che mette in discussione la narrativa della “secessione dei ricchi” v. D. DELLA PORTA-M. PORTOS, *A bourgeois story? The class basis of Catalan independence*, in *Territory, Politics, Governance*, 9, 3, 2021, 391-411.

disponibili, insieme a qualche rara analisi degli eventi e dei cicli della protesta⁵³, per ricostruire i casi, almeno quelli di maggiore impatto e visibilità. Occasionalmente, si utilizzeranno anche i dati raccolti dalla ricerca sul campo.

La micro-repressione quotidiana è iniziata già prima del referendum del 1° ottobre, come dimostra un rapporto che considera soltanto il triennio 2015-2017⁵⁴, dove troviamo una serie di informazioni sufficientemente accurate per ricostruire come vari soggetti siano stati indagati, incriminati o condannati per attività legate alla preparazione del referendum. In primo luogo, come si è anticipato nella nota 51, troviamo numerosi dirigenti e funzionari pubblici (in particolare quelli coinvolti nella cosiddetta “Operazione Anubis”⁵⁵) e 712 sindaci investigati per il delitto di disobbedienza all’autorità (di cui si è detto sopra) per un totale di 832 persone. La disobbedienza di cui sono accusati i sindaci consiste in molti casi nell’aver messo a disposizione i locali per l’esercizio del voto, o nell’aver comunque agevolato la realizzazione del referendum, in violazione delle disposizioni di cui si è detto alla nota 2. Inoltre, un numero imprecisato di comuni cittadini, compresi insegnanti, è stato investigato per delitti di incitazione all’ “odio verso la polizia”, commessi attraverso le reti sociali o con altre forme di protesta pubblica. Questa incriminazione merita un’attenzione particolare perché ha messo in evidenza una peculiare interpretazione del delitto di “incitamento all’odio” (art. 510 del codice penale spagnolo) come condotta che può riguardare anche un gruppo tradizionalmente non considerato vulnerabile, anzi, dotato di autorità e della legittimità nell’uso della forza. I casi riportati fanno riferimento in particolare ad alcuni cittadini di Reus, accusati di incitamento all’odio verso la polizia, commesso con varie modalità, soprattutto attraverso l’invito esplicito a lasciare la città ai poliziotti giunti a Reus per impedire l’esercizio del referendum⁵⁶. Si segnala anche il caso di un parlamentare catalano accusato dello stesso delitto per aver invitato i cittadini,

⁵³ V. in particolare S. PORTELLI, *Uno tsunami repubblicano e antifascista in Catalogna*, in S. MOTZE (a cura di), *Guerra civile globale. Fratture sociali del terzo millennio*, Roma, 2021, 173-206.

⁵⁴ M. VEHI I CANTENYS et al., *El Minotaure del 78. Informe sobre la violència institucional de l'estat espanyol contra el procés d'autodeterminació de Catalunya, 2015-2017*. Rapporto di ricerca, non pubblicato, 2017.

⁵⁵ Intrapresa dalla polizia nei giorni precedenti il referendum con l’obiettivo di impedirne la celebrazione. V. M. VEHI I CANTENYS et al., *El Minotaure del 78*, cit., 16.

⁵⁶ È diventato famoso sulla stampa anche il caso di un autoriparatore che si è rifiutato di riparare l’auto di un poliziotto, affermando che non se la sentiva di lavorare per qualcuno che aveva preso a manganellate i suoi concittadini. <https://www.vilaweb.cat/noticies/acusen-dun-delicte-odi-un-mecanic-de-reus-per-negar-se-a-reparar-el-cotxe-duna-agent-de-la-policia-espanyola/amp/>.

tramite Twitter, a fare pressioni perché ai poliziotti non venisse data ospitalità negli hotel catalani⁵⁷.

Si tratta di un altro tassello di quella “eccezionalità” a cui si è fatto riferimento nell’introduzione. Ammettere che le polizie possano essere considerate vittime di delitti d’odio rappresenta una stortura preoccupante della natura di questo reato e delle sue finalità. La tendenza è ancora più preoccupante perché avviene in un contesto che, come abbiamo visto dalle norme sia penali che amministrative, alla protezione della polizia da comportamenti di resistenza, ostilità o semplicemente irrispettosi attribuisce già tanto valore.

Attraverso il ricorso alla LOPSC, il rapporto di M.VEHÍ I CANTENYS et al. ci ricorda anche come nel periodo pre-referendum, varie manifestazioni siano state sospese “preventivamente” e varie investigazioni, controlli e identificazioni siano stati condotti presso sedi di associazioni e di organizzazioni politiche.

Il rapporto si ferma alla fine del 2017, ma nel periodo successivo la repressione sembra intensificarsi ed estendersi⁵⁸, ora, anche ai partecipanti al ciclo di proteste che si avvia dopo il referendum e prosegue fino all’inizio dell’emergenza sanitaria. Per gli attori della mobilitazione indipendentista – attivisti sociali e comuni cittadini che partecipano alle proteste più recenti – si è ricorso ad incriminazioni in parte diverse da quelle per “disobbedienza istituzionale”, riservate, come si è detto, a chi ha una carica politica o di funzionario pubblico. Manifestanti e attivisti vengono indagati prevalentemente per “terrorismo”, “disordine pubblico”, e “resistenza all’autorità”⁵⁹. I rapporti delle associazioni locali e le fonti consultate parlano di circa 3000 persone investigate,

⁵⁷ Il caso è ricostruito in dettaglio, con analisi della casistica giuridica, da J.M. LANDA GOROSTIZA, *El mapa de odio en el País Vasco. A la vez una reflexión sobre delitos de odio y violencia política en Euskadi, Catalunya e Irlanda del Norte*, in *InDret*, 4, 2018, 21 ss. Si tratta dell’unico articolo di carattere scientifico rintracciato che analizza questa tendenza, diventata evidente nella repressione dell’indipendentismo catalano, e che ne denuncia la problematicità, descrivendolo come un fenomeno nuovo e “*per-turbador*” (p. 21).

⁵⁸ Questa fase più recente viene ricostruita e analizzata da M. VEHÍ et al., *Amnistia*, cit., 99 e ss.

⁵⁹ I dati successivi sono ripresi dal rapporto della Associazione IRIDIA, *El Dret a la protesta a Catalunya*, (2017-2019) - Iridia (iridia.cat), dai dati del sito dell’associazione *Alerta Solidària* e dell’*Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans* dell’Università di Barcellona, dai siti delle associazioni *ANC* e *Omnium Cultural*, da rapporti del Parlamento catalano, dalla “cartografia della repressione” stilata da M. VEHÍ et al., *Amnistia*, cit., 99 e ss. e infine da un’analisi della stampa locale dal settembre 2017 fino al dicembre 2020. Tra le inchieste giornalistiche in lingua italiana, si segnala l’articolo di T. RONCHETTI, *La crociata della destra contro il movimento catalano*, in *Articolo21*, 4 febbraio 2019, <https://www.articolo21.org/2019/02/catalogna-la-crociata-della-destra-contro-il-movimento-indipendentista/>.

sotto processo o condannate, da cui si intuisce un prevalente utilizzo delle normative penali. Meno chiaro è il ricorso alla LOPSC.

I destinatari di questi interventi repressivi sono quindi in buona parte coloro che hanno partecipato alle varie mobilitazioni che si sono susseguite dall'ottobre 2017 e fino ai primi mesi del 2020. Di particolare rilievo, le proteste della Settimana Santa (2018), quelle di *Tsunami Democratic* (seguite alla emanazione della sentenza contro i leader catalani nell'ottobre 2019) per le quali risultano investigati, secondo i dati di *Alerta Solidària*, almeno 600 persone. *Tsunami Democratic* è un'organizzazione che, operando esclusivamente attraverso social media, ha organizzato le proteste di quel periodo coinvolgendo un numero straordinario di persone in azioni spettacolari, quali l'occupazione dell'aeroporto di Barcellona, il blocco della frontiera con la Francia, le "camminate" per la Catalogna e simili azioni dimostrative e non violente.

Meritano poi di essere ricordate due operazioni della polizia attivate sia verso cittadini impegnati nelle associazioni indipendentiste sia verso membri del governo o della tv catalana, o imprenditori vicini al governo. La prima operazione – nota come operazione *Judas* – è del 23 settembre 2019, quando 500 poliziotti della *Guardia Civil*, autorizzati dall'*Audencia Nacional*, organizzano perquisizioni ed effettuano arresti in varie zone della Catalogna. Verranno trattenuti nove cittadini, sette dei quali resteranno in carcere senza cauzione, poiché il giudice ritiene esistano sufficienti evidenze della loro appartenenza ad un supposto ERT (*Equip de Resposta Tàctica*). Le accuse iniziali, ripetendo uno schema utilizzato anche in altri casi, sono molto gravi: partecipazione a organizzazione terroristica, disordine pubblico, possesso di esplosivi. L'accusa di terrorismo andrà poi a cadere, e gli esplosivi, si scoprirà, erano fuochi d'artificio per la festa del paese. Delle *Equip de Resposta Tàctica*, delle quali i media spagnoli enfatizzano l'equiparazione con cellule terroristiche, non si parlerà più, ma il processo per disordine pubblico è ancora in corso. L'operazione attacca direttamente, come era avvenuto anche in casi precedenti, soprattutto cittadine e cittadini appartenenti ai CDR, i comitati di difesa della repubblica creati perlopiù spontaneamente dai cittadini a livello di quartiere, paese, o anche di condominio, nel periodo del referendum. In questa fase, quindi, dopo il perseguimento della classe politica, si privilegia la criminalizzazione delle forme di aggregazione dal basso del movimento indipendentista, diffuse in tutto il paese. L'*Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans* dell'Università di Barcellona riscontra varie irregolarità nel trattamento degli indagati durante l'operazione *Judas*, soprattutto in relazione al diritto di difesa. I difensori di fiducia sono stati tenuti all'oscuro dei fatti, o hanno ricevuto informazioni contraddittorie,

per oltre 48 ore; due degli indagati vengono indebitamente assegnati a difensori d'ufficio; alcuni sono sottoposti a interrogatorio già durante il trasferimento a Madrid e poi successivamente per sette o otto ore continuative; infine, da parte della difesa di uno degli indagati, si solleva anche il sospetto di ammissioni estorte con la forza o in maniera abusiva⁶⁰.

Nel secondo caso, invece, si tratta dell'operazione "Volhov" che, nel 2020, porta all'arresto di alcune decine di funzionari della *Generalitat* e imprenditori legati sempre al precedente governo catalano, ai quali vengono mosse varie accuse, tra cui quella di essere i finanziatori e promotori della piattaforma di protesta *Tsunami Democratic*, di cui si è detto sopra. Oltre all'accusa di "disordine pubblico", proprio in relazione all'organizzazione delle proteste, a queste persone vengono contestati anche i reati di malversazione, riciclaggio di capitali, prevaricazione e traffico di influenze. Tra le prove portate dagli investigatori dei supposti legami di un imprenditore catalano con un fantomatico gruppo russo che avrebbe sostenuto gli indipendentisti, troviamo la citazione di affermazioni della stampa russa favorevoli all'indipendenza della Catalogna. Secondo gli inquirenti si tratta di una campagna concertata di disinformazione diffusa attraverso i media russi e destinata a destabilizzare l'Europa, della quale sarebbero stati complici alcuni personaggi della vita pubblica ed economica catalana (imprenditori, consulenti, manager, politici, funzionari dei governi regionale e locali). Le investigazioni sono ancora in corso, ma risulta chiara una strategia che, oltre che alla criminalizzazione, mira ad attaccare la credibilità – e soprattutto – il supporto internazionale di cui questa protesta potrebbe godere, utilizzando sia la chiave del "terrorismo" che quella dei legami occulti con potenze straniere.

Tornando alle mobilitazioni sociali e dal basso, un altro caso importante da ricordare è quello di Tamara Carrasco, una giovane attivista del CDR di Viladecans, arrestata il 10 aprile 2018. Questo caso rappresenta probabilmente il più chiaro tentativo di costruire una narrativa legata al terrorismo contro gli attivisti catalani, in particolare dei CDR. Le prime accuse sollevate contro la donna sono infatti di partecipazione a gruppo terroristico, sedizione e ribellione. Nella sua abitazione vengono tro-

⁶⁰ Uno degli arrestati, che ha trascorso tre mesi in isolamento nel carcere madrilenno, ha dichiarato che quando al mattino sono entrati per la perquisizione nella sua abitazione, un agente di polizia gli ha puntato una pistola alla testa dicendogli: "Sai perché siamo qui", e proseguendo con insulti e minacce di vario genere. Questa e altre violenze della polizia durante le perquisizioni sono descritte in <https://www.vilaweb.cat/noticies/jordi-ros-em-van-dir-et-portarem-a-intxaurrondo-i-alla-parlarem-de-politica/amp/>.

vati posters, lacci gialli, un fischiotto, una maschera di cartone di Jordi Cuixart, l'attivista di *Omnium Cultural* in carcere dall'ottobre 2017, alcune mappe di Google che secondo la *Guardia Civil* identificano una caserma della stessa forza di polizia, ritenuta obiettivo di un attentato terroristico. I messaggi sul telefono della donna che si riferiscono ad appuntamenti per presidi e manifestazioni vengono considerati prove evidenti dell'orientamento terroristico dei CDR. Un altro attivista si sottrarrà all'arresto fuggendo dal paese – dove è tornato solo di recente – aggiungendosi così per un lungo periodo ai già numerosi esiliati catalani all'estero⁶¹.

Tamara Carrasco viene portata a Madrid per essere giudicata dall'*Audencia Nacional*, il tribunale speciale che si occupa dei reati di terrorismo, ma viene rilasciata dopo pochi giorni, nonostante la campagna dei media che la rappresentano come una pericolosa terrorista prosegua a lungo. Le accuse più gravi cadono, ma rimane quella di incitazione a commettere disordini pubblici, di cui si è detto sopra. In attesa del giudizio Tamara Carrasco viene sottoposta a una misura cautelare che prevede il confinamento nella città di Viladecans, dove risiede. Questa misura viene ripetutamente rinnovata con la motivazione, ritenuta dai suoi difensori una grave violazione di principi basilari del diritto penale, che, poiché l'attività dei CDR non si è interrotta, permane il rischio che Tamara Carrasco possa ancora contribuirvi. La donna rimane sottoposta alla misura cautelare fino al maggio 2019, dopo mesi di lungaggini e incertezze relative all'assegnazione della sua causa a un tribunale. Alla fine del 2020 la vicenda giudiziaria si chiude con una sentenza di piena assoluzione, in cui si disconosce la rilevanza penale delle prove raccolte. La sentenza è particolarmente importante perché si tratta della prima decisione in merito all'articolo all'art. 559 del codice penale che, come ricordato nel paragrafo 3, prevede il delitto di "incitazione a commettere disordini pubblici", introdotto con la riforma del 2015⁶².

Tra gli altri casi degni di nota, va anche ricordata l'accusa rivolta a cinque accademici, membri di un organismo denominato *Sindicatura Electoral*, incaricato di vi-

⁶¹ Tra gli esiliati, troviamo l'allora presidente Carles Puigdemont e altri quattro membri del governo (tre di questi, compreso Puigdemont, sono nel frattempo stati eletti nel Parlamento Europeo, e una è rientrata in Spagna), oltre a due consiglieri del parlamento catalano. Infine, a questo gruppo si è aggiunto il rapper Valtonyc, condannato a tre anni e sei mesi di carcere per incitamento alla violenza, ingiurie alla corona ed esaltazione del terrorismo, reati commessi attraverso i testi delle sue canzoni.

⁶² Su questo caso, oltre alle informazioni disponibili sul sito di *Alerta Solidària*, si veda anche B. SALELLAS, *El "cas Tamara": la batalla cultural per l'order públic*, in *El Critic*, 09/10/2020, T. RONCHETTI, *La crociata della destra*, cit. e M. VEHÍ et al., *Amnistia*, cit., 119 e ss.

gilare sulla regolarità del referendum. Gli accademici, nominati dal precedente parlamento catalano per sovrintendere al referendum dell'ottobre 2017, rinunciarono all'incarico pochi giorni dopo la nomina, dopo essere stati condannati a una multa dal Tribunale Costituzionale. Nonostante la rinuncia all'incarico, sono stati accusati di disobbedienza e di usurpazione di funzioni pubbliche. Per ognuno di loro è stata richiesta una pena di due anni e 9 mesi⁶³.

Infine, non vanno dimenticate le condanne di artisti e musicisti, alcune delle quali hanno avuto una certa visibilità anche oltre i confini spagnoli. Oltre al rapper Valtonyc – di cui è detto alla nota 61 – va ricordato il caso del rapper Pablo Hasél, recentemente condannato, e ora detenuto, per esaltazione del terrorismo e ingiurie alla corona e alle istituzioni spagnole, mentre nel giugno 2020 viene confermata la sentenza di condanna per 12 membri del gruppo rap *La Insurgencia*, già condannati nel settembre 2018 a sei mesi di carcere. Nelle motivazioni si legge che l'esaltazione di condotte violente, anche quando non si traduce in atti concreti, rinforza un immaginario del terrorismo e giustifica gli atti di coloro che effettivamente poi commettono atti violenti. Non si tratta quindi di una espressione di idee, ma di un comportamento illegittimo e perverso, “che produce perplessità e indignazione nella società e che merita un castigo penale”⁶⁴.

A questi casi di maggior rilievo se ne aggiungono numerosi altri che non ottengono visibilità, se non nelle pieghe della stampa locale, nei rapporti delle associazioni per i diritti civili e nei racconti dei testimoni privilegiati intervistati. Casi “minori”, relativi ancora a cittadine e cittadini che postano sui social media contenuti ritenuti offensivi per la polizia, a sindaci e consiglieri comunali perseguiti per non aver rispettato la festa dell'*Hispanidad* (anche qui, si profila un reato di disobbedienza alle autorità) o per esporre striscioni a favore della liberazione dei prigionieri politici; per la partecipazione ad altre proteste, sit-in e mobilitazioni varie delle quali delle quali è assai difficile cogliere la natura criminosa. È presumibile, ma non chiaro dai materiali a disposizione, che per questi casi si utilizzi anche la LOPSC che, in Catalogna, viene prevalentemente applicata dalla polizia catalana. Relativamente alle violazioni di questa legge in Catalogna, l'unico dato disponibile è quello che ci viene dalla documentazione istituzionale, e precisamente da una risposta del Consigliere dell'Interno Miquel

⁶³ Il processo si è concluso il 15 aprile 2021 con una sentenza di piena assoluzione.

⁶⁴ Trad. mia da citazione riportata nel seguente articolo: <https://www.publico.es/sociedad/supremo-confirma-condena-seis-meses-carcel-raperos-insurgencia.html>.

Buch a una interrogazione avanzata da alcuni parlamentari⁶⁵. Dalla risposta si deduce che tra il 1° ottobre 2017 e il 10 aprile 2019 sono state verbalizzate 54.858 infrazioni della LOPSC. Tra queste, un numero considerevole (4.468) ha riguardato infrazioni di cui all'art. 37.04, cioè la “mancanza di rispetto e considerazione verso le forze di polizia e di sicurezza”, mentre 103 hanno riguardato “disordini nello spazio pubblico” (art. 36.03)⁶⁶. Le infrazioni restanti si distribuiscono tra i vari articoli della legge e non vengono riportati nel dettaglio. Dato il diverso arco temporale dei dati disponibili e la mancanza di dati completi sulle infrazioni contestate dalla polizia catalana (v. nota 33) non è possibile operare confronti sull'applicazione della LOPSC con altre realtà territoriali spagnole.

Sembra invece dimostrato che la risposta penale nella repressione dell'indipendentismo catalano sia stata particolarmente importante. Dai dati del Ministero dell'Interno relativi alle incriminazioni per i reati di ordine pubblico si nota un generale incremento di queste incriminazioni, che nell'intero territorio spagnolo passano dalle 18.867 del 2016 alle 21.887 del 2019. Questo incremento è però più significativo in Catalogna, dove si passa da 2304 nel 2016 a 3073 incriminazioni nel 2019, con un aumento di 769 (+33.4%) che è il più alto tra tutte le comunità autonome⁶⁷.

Infine, in un caso, l'unico riscontrato nella ricerca, anche se esistono vicende analoghe⁶⁸, si è ricorso all'utilizzo dell'ordinanza amministrativa per sanzionare sette persone che hanno disegnato un murales riportante alcune delle frasi della dichiarazione di indipendenza dell'ottobre 2017. Catalogato come graffito, il murales è rientrato nei casi che la Guardia Urbana di Barcellona ha ritenuto meritevole di sanzione amministrativa⁶⁹.

⁶⁵ V. BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA, XII legislatura · tercer període · número 354 · divendres 7 de juny de 2019, 34.

⁶⁶ Secondo M. VEHÍ et al., *Amnistia*, cit., 133-134, le sanzioni amministrative sono state applicate soprattutto nel caso di due proteste: quella di *Meridiana Resisteix*, con la quale, quotidianamente dall'ottobre 2019 fino all'inizio della pandemia cittadini e attivisti hanno bloccato la via Meridiana a Barcellona, e quella contro la decisione di tenere un consiglio dei ministri del governo spagnolo a Barcellona nel dicembre 2019.

⁶⁷ Dati sui “fatti conosciuti” relativi a infrazioni della sezione del codice penale relativa all'ordine pubblico, purtroppo disponibili solo in maniera aggregata e non per singolo reato, disponibili al sito <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/>. Dopo la Catalogna, troviamo l'Andalusia, con un incremento del 20.9%, e la regione di Madrid (+16.7%).

⁶⁸ Raccontate perlopiù dagli intervistati e osservate durante la ricerca sul campo. Sull'uso delle ordinanze amministrative in occasione di proteste legate al movimento anti-*austerità* v. i casi descritti da M. MAROTO CALATAYUD, *Ciudades de excepción*, cit., 36.

⁶⁹ https://www.elnacional.cat/ca/politica/multa-2700-euros-escriure-declaracio-independencia-placa_552405_102.html.

5. “Neutralità” dello spazio pubblico tra ordine pubblico e terrorismo

Questo esame delle varie forme di repressione a cui è stato sottoposto il movimento indipendentista catalano dimostra un ricorso piuttosto frequente alle norme sull'ordine pubblico, che in Spagna sembrerebbero rappresentare un “autentico canone giuridico” fin dal secolo XIX⁷⁰ e di cui non solo le mobilitazioni catalane sono state l'obiettivo: si pensi agli altri movimenti indipendentisti dei Paesi Baschi e della Galizia, o alle mobilitazioni sociali, in particolare dei movimenti anti-*austerità*, di cui si è già detto. L'indipendentismo catalano, tuttavia, anche per la coincidenza temporale, risente dell'applicazione di normative più severe e più estese, emerse dalle riforme del 2015.

Si tratta non soltanto del ricorso ad una categoria, quella dell'ordine pubblico, da sempre e in ogni contesto particolarmente delicata per i profili che comporta, ma anche della interpretazione del concetto di ordine pubblico che, secondo alcuni commentatori, in Spagna risente ancora delle connotazioni autoritarie che lo caratterizzavano durante la dittatura franchista. Lo spazio pubblico, invece di essere inteso positivamente come ambito di espressione di diritti fondamentali di cittadinanza, è considerato uno spazio da proteggere per garantire l'esclusivo buon funzionamento degli apparati statali e delle istituzioni o dell'ordine costituzionale, in una visione che vede il cittadino suddito del potere e non titolare di diritti fondamentali di espressione⁷¹. Secondo Salellas, questa concezione dell'ordine pubblico come spazio di oppressione e non di garanzia dei diritti si riverbera su buona parte del sistema penale spagnolo. Attraverso l'espedito retorico della “neutralità” dello spazio pubblico, come ambito che si vuole asettico, privo di ogni conflittualità di natura ideologica o sociale, si inibisce il legittimo esercizio dei diritti di protesta e di espressione, compresa la fondamentale espressione del dissenso politico⁷². Contraddicendo in tal modo gli stessi principi che la Costituzione della transizione si è sforzata di affermare.

⁷⁰ V. in proposito B. SALELLAS, *Yo Acuso. La defensa en juicios políticos*, Lleida, 2019; ID., *El “cas Tamara”*, cit.

⁷¹ B. SALELLAS, *El “cas Tamara”*, cit.; M.L. MAQUEDA ABREU, *La criminalización*, cit.; M. VEHÍ et al., *Amnistia*, cit.

⁷² Nello stesso senso, quasi dieci anni prima degli eventi catalani, M. DELGADO RUIZ-D. MALET CLAVO, *El espacio público como ideología*, in *Urbandocs, Forum Español para la prevención y la Seguridad Urbana*, <http://www.fepsu.es/docs/urbandocs/URBANDOC1.pdf>, osservavano come le precedenti legislazioni spagnole contribuivano a creare “un contesto intimidatorio di esercizio di prevenzione repressiva contro settori depauperati della popolazione: mendicanti, prostitute, immigrati” senza rinunciare a perseguire “forme di dissidenza politica o culturale accusate sistematicamente non di essere sovversive (come era un tempo) ma, peggio, di ‘incivismo’ (...) in una vita pubblica dichiarata per decreto gradevole e pacificata” (p. 64, trad. mia dall'originale).

Il tema della neutralità dello spazio pubblico ricorre di frequente nel processo di criminalizzazione dell'indipendentismo catalano, in particolare nell'ampia casistica minore della proibizione di esporre striscioni, cartelli, lacci gialli, da parte di cittadini e sindaci, sugli edifici pubblici. Va ricordato che l'ex presidente della *Generalitat* Quim Torra è stato multato e interdetto, ed è quindi decaduto dalla sua carica, proprio per questa disobbedienza: non aver ritirato immediatamente uno striscione a favore della libertà dei prigionieri politici catalani esposto nel periodo pre-elettorale.

Questo concetto della "neutralità" dello spazio pubblico diventa quindi, secondo Salellas, anche rafforzativo di quello di "neutralità ideologica", e assurge a giustificazione di interventi sanzionatori che sembrano ledere in maniera importante non solo la libertà di pensiero, ma il buon funzionamento della democrazia. E' legittimo, infatti, "deporre" un presidente regolarmente eletto dalla maggioranza dei cittadini per non aver prontamente adempiuto alla richiesta di ritirare uno striscione?

Un altro ambito in cui si è utilizzato il concetto di "neutralità ideologica" è quello accademico, come nel caso della decisione di un giudice di Barcellona dello scorso 5 ottobre 2020 che annulla un manifesto redatto un anno prima da rettori delle università catalane, nel quale si denunciano le condanne sproporzionate inflitte ai protagonisti del referendum del 1° ottobre. La domanda di annullamento proviene da quattro docenti e da uno studente, tutti membri di una associazione universitaria denominata *Colectivo Universitario por la Convivencia (UpC)*, che si era precedentemente rivolto anche al Difensore Civico per la stessa ragione. Nella motivazione della decisione il giudice afferma che le università devono preservare una neutralità ideologica, quindi non devono adottare nessun tipo di posizionamento politico, e che questa proibizione non lede in alcun modo la libertà d'espressione⁷³.

6. Da una eccezionalità spagnola a una normalità europea?

Gli stati liberal-democratici, anche se in maniera diversa e soprattutto meno visibile rispetto agli stati autoritari, ricorrono in maniera frequente a pratiche di criminalizzazione del dissenso politico⁷⁴. La Spagna non è senz'altro esente da queste pratiche, che, anzi, sono accentuate dalla presenza di una legislazione penale particolarmente severa e da una legislazione amministrativa centrata sull'ordine pubblico, da

⁷³ <https://www.vilaweb.cat/noticies/els-jutges-ultrafranquistes-i-laberrant-engendre-de-la-neutralitat-de-lespai-public/amp/>.

⁷⁴ R. WATTS, *Criminalizing Dissent*, cit.; J. BESSANT-M. GRASSO, *La seguridad*, cit.

una tendenza, emersa in maniera evidente anche con il caso catalano, a “giurisdizionalizzare” i conflitti politici⁷⁵, e, infine, secondo alcuni, da una permanenza di elementi di post-fascismo, o da una incompiuta evoluzione democratica, che la rendono particolarmente vulnerabile ai rischi di legislazioni e pratiche illiberali⁷⁶. Questi rischi sono stati rilevati di recente anche da alcuni documenti del Consiglio d’Europa, che esprimono preoccupazione sia per quegli articoli del codice penale relativi all’ordine pubblico di cui si è detto, sia per la LOPSC. Nel primo caso, la *Commissioner for Human Rights* del Consiglio stesso esprime queste preoccupazioni in una lettera dell’11 marzo 2021 al Ministro di Giustizia spagnolo, con particolare riferimento alla compressione della libertà d’espressione artistica attraverso la norma sull’esaltazione del terrorismo, considerata troppo vaga nella definizione della condotta da incriminare. Riserve vengono espresse anche verso la permanenza di reati quali “le ingiurie alla Corona” e la tendenza, che si è descritta nel paragrafo 4, a espandere le incriminazioni per delitti d’odio a favore di gruppi non vulnerabili e che in alcun modo possono essere assimilati a minoranze, come le forze di polizia. Soltanto pochi giorni dopo, in un altro documento del Consiglio d’Europa⁷⁷ si invita il governo spagnolo a riformare la LOPSC, ritenuta una legislazione altamente problematica in termini di garanzie dei cittadini e di rischi per la violazione di libertà civili. Il documento richiama tutte le problematiche discusse in questo contributo, confermando la natura “semi-penale” e quindi particolarmente afflittiva delle normative previste per il controllo dello spazio pubblico e della protesta. Infine, il 4 giugno 2021 un ulteriore rapporto del *Committee on Legal Affairs and Human Rights* del Consiglio d’Europa – dal titolo “*Should politicians be prosecuted for statements made in the exercise of their mandate?*” - ritorna

⁷⁵ Lamenta l’utilizzo del sistema penale per regolamentare un conflitto di natura squisitamente politica, e che riguarda comunque un movimento di massa e non violento composto da alcuni milioni di persone, anche chi ritiene assolutamente corretta sotto il profilo strettamente giuridico la sentenza emessa contro i leader catalani. V. M.L. CUERDA ARNAU, *La sentencia del procés*, in A. PENADÉS DE LA CRUZ, (a cura di), *Informe sobre la democracia en España*, Fundación Alternativas, 2019, 174 ss.

⁷⁶ In questo senso v. I. BERNAT-D. WHYTE, *Post-fascism in Spain*, cit., nel contesto di un’analisi del concetto di post-fascismo che, secondo gli autori, deve prendere in considerazione non solo gli elementi culturali ma soprattutto gli aspetti istituzionali delle più importanti strutture statali. J. BESSANT-M. GRASSO, *La seguridad*, cit. analizzano invece l’eccezionalità spagnola nel quadro di una incompiuta evoluzione, ritenendo che la Spagna debba considerarsi una “*emergent liberal-democracy, still coming to terms with a dark and not too-distant past of civil war, violence and authoritarian government*” (p. 2). Sostiene invece che la Spagna non soffra di alcun deficit democratico, ma di alcune “*fallas estructurales que afectan el sistema democrático*”, A. PENADÉS DE LA CRUZ, *Introducción a Informe*, cit., 14.

⁷⁷ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Spain. Opinion on the Citizens’ Security Law*, Strasbourg, 22 marzo 2021.

sulla questione raccomandando una riforma del codice penale e della LOPSC, nonché la liberazione dei prigionieri catalani⁷⁸. Il rapporto, in cui oltre al caso spagnolo si discute anche di quello turco, è stato approvato con larga maggioranza lo scorso 21 giugno 2021.

Gli interrogativi da cui ha preso le mosse questo contributo – se esista una eccezionalità del caso spagnolo relativamente al controllo del dissenso politico e se si possa parlare di un processo di criminalizzazione dell'indipendentismo catalano – sembrano quindi trovare una risposta sostanzialmente positiva. Ugualmente, sembra si possano riscontrare quelle caratteristiche di sistematicità, afflittività e peculiarità nella combinazione dello strumento amministrativo con quello penale di cui si è detto nell'introduzione. La casistica e i dati riportati sembrano dare alcune chiare indicazioni in questo senso. Abbiamo, dal punto di vista della criminalizzazione formale, o simbolica, una legislazione penale particolarmente severa, a cui si aggiungono disposizioni amministrative molto afflittive, concentrate sui temi dell'ordine pubblico, e, dal punto di vista sostanziale, un'applicazione sistematica di queste normative, perlomeno di quelle penali. Bisognerà attendere l'esito dei tanti processi in corso per vedere se questa criminalizzazione sostanziale si tradurrà anche in condanne definitive. A questi ambiti di criminalizzazione si aggiungono poi le misure prese dal *Tribunal de Cuentas* (assimilabile alla Corte dei Conti italiana, ma con importanti differenze in termini di autonomia dal potere politico) che nel corso degli anni e ancora di recente, ha ripetutamente proceduto ad una sorta di "sequestro conservativo" dei conti correnti e dei beni di numerosi funzionari e politici della *Generalitat* (all'incirca 40 solo nell'ultimo giudizio del 2021) anche delle amministrazioni precedenti il referendum del 2017. A questi soggetti si contesta un utilizzo improprio di fondi pubblici, per avere, ad esempio, sviluppato i servizi di *Diplocat*, un'agenzia che diffonde l'immagine della Catalogna all'estero. Ai dispositivi penali e amministrativi descritti in precedenza si aggiunge quindi una forma anomala di criminalizzazione, in ambito non penale e quindi sprovvista di forme di tutela, che impone sanzioni sproporzionate (in genere, alcuni milioni di Euro) a soggetti "colpevoli" di aver attuato i programmi elettorali e che, in via cautelare rispetto al pagamento di queste sanzioni, sequestra stipendi, pensioni e proprietà.

Si confermano anche con queste misure la sistematicità e la differenziazione (a seconda dei soggetti) della criminalizzazione del movimento indipendentista catalano. Le previsioni penali più severe, come la sedizione, riservate alla leadership politica e

⁷⁸ Liberazione poi avvenuta, probabilmente anche a seguito di queste prese di posizione a livello europeo, tramite indulto, il 22 giugno 2021, in fase di chiusura di questo articolo.

sociale, i reati contro l'amministrazione pubblica (come la disobbedienza) e le responsabilità contabili riservate ad altri politici e funzionari, (ma anche ai leader), i reati di terrorismo, contro l'ordine pubblico e i corpi di polizia (con la peculiarità dei delitti d'odio verso i poliziotti) e le sanzioni amministrative della LOPSC utilizzate soprattutto contro attivisti e manifestanti⁷⁹. A completare il quadro, le incriminazioni e le condanne per reati di opinione, quali le ingiurie alla corona, o l' "esaltazione" del terrorismo, riservati in particolare ad artisti e, di nuovo, a cittadini e attivisti.

I risultati di questa ricerca, per quanto ancora parziali, mostrano quegli elementi di eccezionalità di cui si diceva e dovrebbero far riflettere su una dinamica che, oltre alle sofferenze che provoca, rischia di compromettere la reputazione democratica dello Stato spagnolo e può dar avvio a fenomeni imitativi anche in altri paesi europei. Preoccupa, per esempio, che nei "Decreti sicurezza" italiani si trovino disposizioni relative al rafforzamento del controllo della protesta e del dissenso che in numerosi punti richiamano espressamente disposizioni sia del codice penale spagnolo che della LOPSC⁸⁰. Altrettanto preoccupante è il recente progetto di legge inglese denominato "*Police, Crime, Sentencing and Court Bill*", che intensifica i poteri di polizia e che introduce importanti restrizioni alle libertà civili, per esempio prevedendo che ogni protesta attuata da una o più persone che provochi o possa provocare "*serious annoyance*" o "*inconvenience*" sia sanzionabile con una pena carceraria fino a 10 anni. La vaghezza di tali condizioni, la cui sussistenza è lasciata alla valutazione della polizia, ricorda quella delle legislazioni spagnole che qui si sono discusse. Di recente, anche in Francia è stata avanzata, e poi promulgata, una legge che includeva in origine una norma assai controversa con la quale si limitava l'uso di immagini della polizia, sul modello di quanto previsto nella legislazione spagnola⁸¹.

Che in questi paesi si arrivi solo recentemente a inasprimenti delle normative sull'ordine pubblico e ad ampliamenti dei poteri delle polizie, dopo alcuni decenni di prevalente criminalizzazione della marginalità urbana in nome della sicurezza, e che la Spagna non abbia invece mai, di fatto, attenuato la severità delle sue pene in entrambi

⁷⁹ Si veda ancora M. VEHÍ et al., *Amnistia*, cit., 99 ss. per una ricostruzione di questi diversi ambiti di criminalizzazione.

⁸⁰ Mi riferisco al D.L. 4 ottobre 2018, n. 13, conv. in legge 1° dicembre 2018, n. 132 e al D.L. 14 giugno 2019, n. 53, conv. in legge 8 agosto 2019, n. 77, entrambi noti comunemente come "Decreti Salvini". Ho discusso di queste similitudini in R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana*, cit., 163 ss.

⁸¹ La norma – contenuta in origine nella *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés* - è stata ritenuta contraria alla Costituzione dal *Conseil constitutionnel* con decisione n. 2021-817 DC del 20 maggio 2021.

gli ambiti rileva in termini di importanza delle peculiarità e dei tratti delle storie e delle culture locali. Non impedisce tuttavia di riconoscere una traiettoria che rischia di accomunare oggi numerosi paesi europei, nei quali si continua tuttavia a celebrare retoricamente il valore della libertà d'espressione e di manifestazione politica.

Come si è osservato,

se le democrazie liberali si dicono orgogliose del loro impegno a favore delle libertà civili come la libertà di associazione e i diritti democratici e come il diritto a elezioni libere e competitive, perché dunque (...) questi stessi Stati e i loro decisori non accolgono con favore i movimenti sociali e il dissenso di ogni tipo quale parte naturale del ricco tessuto della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali?⁸²

Il caso catalano, quindi rischia non solo di evidenziare una eccezionalità spagnola, ma di contribuire a far diventare questa eccezionalità una normalità europea. Un rischio al quale gli studiosi di diritto penale e di politiche criminali sensibili ai problemi che l'espansione della punizione, in tutte le sue forme – comprese quelle, apparentemente più miti, del diritto amministrativo – comporta, in termini di sofferenze umane e di pericolo per la democrazia, non possono restare indifferenti.

⁸² H. BRABAZON, *Protecting Whose Security? Anti-terrorism legislation and the criminalization of dissent*, in *YCIS Working Paper*, 43, Toronto, 2006, 3, citato in J. BESSANT-M. GRASSO, *La seguridad*, cit., 2.