



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

LE SFIDE DEGLI STATI CONTEMPORANEI, TRA AUTODETERMINAZIONE E SEPARATISMI EUROPEI *

di Simona Rodriguez**

SOMMARIO: 1. Il principio di autodeterminazione nel diritto internazionale: cenni ricostruttivi. 2. Il caso della Provincia «ribelle» del Québec e il *Reference* della Corte suprema del 20 agosto 1998. 3. L'Europa e i fenomeni di (tentata) secessione. 4. L'esempio della Scozia: il rispetto del costituzionalismo in presenza di una *unwritten Constitution*. 5. Sovranità esclusiva dello Stato, rigidità della Costituzione e mancanza di "spirito di consenso": il caso della Catalogna. 6. Il principio del consenso alla base del difficile equilibrio tra unità e diversità.

1. Il principio di autodeterminazione nel diritto internazionale: cenni ricostruttivi

L'emergere, negli ultimi anni e da più parti in Europa, di pretese secessioniste volte alla rottura dell'unità politica, ha portato «il tema della relazione, per la verità, mai del tutto risolta, tra principio d'indivisibilità dello Stato e autodeterminazione dei popoli»¹ al centro degli attuali dibattiti, giuridici e politologici.

*Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

Il *paper* costituisce la versione riveduta ed ampliata dell'intervento su "Il diritto alla autodeterminazione dei popoli nella giurisprudenza comparata", nell'ambito del IV *Observatorio Internacional de Derechos Políticos "El derecho a la consulta popular en el siglo XXI"*, organizzato dall'*Accademia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila* e tenutosi il 24-25 ottobre 2017 presso l'Università degli Studi di Genova.

**Ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Genova.

¹ Così nel recente studio di I.A. NICOTRA, *La "sfida" secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale*, in *federalismi.it.*, n. 16, 2019, in cui, partendo dalla vicenda catalana, ci si sofferma sui profili di maggiore interesse riguardanti il carattere di unità e di indissolubilità dello Stato. Su questi profili, sull'art. 5

Accanto a spinte centripete indotte dal processo di integrazione sovranazionale europea, si sono manifestate (sicuramente più forti) spinte centrifughe, che hanno evidenziato la fragilità degli Stati nazionali contemporanei e dei rimedi approntati dall'odierno costituzionalismo².

Prima ancora di parlare di costituzionalismo, occorre però precisare che il principio di autodeterminazione costituisce uno dei temi più controversi del diritto internazionale e necessita perciò di un corretto quanto non semplice inquadramento.

Pur avendo trovato pieno riconoscimento giuridico, prima nel 1945 con l'adozione della Carta delle Nazioni Unite, dopo in numerose altre fonti normative³, il principio di autodeterminazione è dotato, ancora oggi, di una portata potenzialmente illimitata nella esplicazione delle sue conseguenze giuridiche e politiche, oltre ad essere caratterizzato da "coordinate geografiche" in continuo movimento, per l'incerta estensione oggettiva e soggettiva.

Come accennato, la Carta delle Nazioni Unite ha elevato l'autodeterminazione a principio fondamentale del diritto internazionale, sia pur con riconoscimenti di natura generale e programmatica, in assenza di meccanismi istituzionali e di specifiche procedure per dare concreta attuazione al principio⁴.

L'art. 1 par. 2 della Carta specifica che tra i fini delle Nazioni Unite vi è quello di «sviluppare [tra gli Stati] relazioni amichevoli fondate sul rispetto dei principi dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli» e l'art. 55 sancisce che i «rapporti pacifici ed amichevoli tra le nazioni [devono basarsi] sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli». Tuttavia, non si riconosce un vero e proprio diritto dei popoli ad autodeterminarsi, quanto piuttosto un obbligo degli Stati a conformarsi a tale diritto nei rapporti reciproci⁵.

della Costituzione e, più in generale, sul rapporto tra l'unità dello Stato e il principio autonomista, cfr. G. DEMURO, *La "sfida" secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale*, in *federalismi.it.*, n. 7, 2018.

² Cfr. già P. CARROZZA, *Secessionismi, integrazione europea, sovranità: nuovi e vecchi problemi del costituzionalismo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, f. 4, XIX. Di recente, si osserva come l'Unione europea attraversi una fase particolarmente critica in cui i problemi della *Brexit*, dei sovranismi e dei populismi, evidenziano non soltanto un sentimento di generale disaffezione verso il progetto europeo, ma possono essere interpretati come il segnale di una sua crisi esistenziale più profonda, L. FROSINA, *La crisi "esistenziale" dell'Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2018.

³ Cfr. *infra* nel testo.

⁴ La mancanza – nella Carta – di meccanismi concreti per dare attuazione al principio è, infatti, da ricondurre principalmente alle posizioni assunte da Francia e Gran Bretagna durante i lavori preparatori, volte a garantire ampia discrezionalità alle potenze coloniali nello stabilire quando i popoli e i territori "d'oltre mare" sotto il loro controllo avrebbero raggiunto quel grado di organizzazione politica necessario perché potessero costituirsi in nuovi Stati. La letteratura sul principio di autodeterminazione dei popoli è molto ampia. Oltre alla bibliografia che si citerà nel prosieguo, si fa riferimento – anche per gli ampi riferimenti bibliografici *ivi* contenuti – a M. DI STEFANO (a cura di), *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Padova, 2014.

⁵ Si veda ad esempio l'art. 73 che, per i popoli sottoposti a regime coloniale, sancisce a carico degli Stati che abbiano la responsabilità del governo di territori non autonomi un obbligo «di sviluppare l'autogoverno delle popolazioni, di prendere in debita considerazione le aspirazioni politiche e di assisterle nel progressivo sviluppo delle loro libere istituzioni politiche».

Una visione restrittiva che verosimilmente è da ricondurre alla persistenza in capo ad alcuni dei membri fondatori delle Nazioni Unite, all'epoca della redazione della Carta, di estesi domini coloniali.

Un ulteriore riconoscimento del principio si ha con la «Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi ed ai popoli coloniali», adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1960⁶. Al secondo paragrafo della Dichiarazione si stabilisce che «tutti i popoli hanno diritto di libera decisione; in base a tale diritto, essi decidono liberamente del proprio statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale».

Invero, parte della dottrina ha sostenuto che tale riconoscimento sarebbe stato limitato ai soli popoli sottoposti a dominazione coloniale⁷. Dall'altro lato, vi è stato invece chi ha ritenuto che con la Dichiarazione di indipendenza, le Nazioni Unite intendevano non già affermare una nozione ristretta dell'autodeterminazione, bensì applicare una regola generale ad una situazione emergente di estrema gravità: l'oppressione dei popoli coloniali⁸.

Un vero e proprio salto di qualità nel modo di intendere l'autodeterminazione dei popoli si registra con la «Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite»⁹. Le disposizioni generali della Dichiarazione, riguardanti il diritto dei popoli ad autodeterminarsi, sono esplicitamente riferite allo scopo di «mettere rapidamente fine al colonialismo», ma allo stesso tempo vengono estese anche ai regimi razzisti e ai casi di oppressione a danno di un popolo ad opera del suo stesso governo («tenendo presente che sottoporre i popoli al giogo, alla dominazione o allo sfruttamento straniero costituisce una violazione di questo principio ed una negazione dei diritti fondamentali dell'uomo ed è contrario alla Carta»)¹⁰.

Il principio di autodeterminazione viene anche riconosciuto nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, le cui previsioni

⁶ Ass. Gen., ris. n. 1514/1960, testo reperibile al link <https://www.unric.org/html/italian/treaties/indipendenza.html>. In dottrina, cfr. ad esempio G. PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione interna. Il principio alla luce degli strumenti rilevanti dell'Onu*, Milano, 1997.

⁷ Cfr. ad esempio ciò che riteneva G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962, 3 ss.

⁸ Tra i sostenitori dell'orientamento più ampio, si segnalano G. ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enc. giur.*, 1988, 4 ss., il quale sottolinea che la Dichiarazione del 1970 non è di per sé idonea, in quanto mera raccomandazione, a prevalere sulla Carta delle Nazioni Unite e sull'universalità del principio in questa proclamata. Cfr. anche G. GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, 1984, 93 ss. La bibliografia, come già precisato, è copiosa. Si fa qui riferimento, a titolo esemplificativo, agli studi di F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, vol. II, 4 ss.

⁹ Ass. Gen., ris. n. 2625/1970, testo reperibile in lingua italiana al link http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20041124231820.pdf.

¹⁰ Cfr. ancora il testo della Dichiarazione, Ass. Gen., ris. n. 2625/1970, 5 ss.

vengono poi ulteriormente sviluppate dall'Atto finale della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa del 1975 e dalla Carta Africana sui diritti degli uomini e dei popoli (Carta di Banjul) adottata nel 1981¹¹.

L'autodeterminazione è oggi una regola di diritto internazionale positivo ed è entrata a far parte, quale regola di *jus cogens*, del nucleo di valori irrinunciabili ed inderogabili della Comunità internazionale¹². Non solo è precetto contenuto in testi convenzionali, come tali vincolanti solo gli Stati contraenti, ma ha acquisito carattere consuetudinario, attraverso una prassi sviluppatasi ad opera delle Nazioni Unite (e che trova la sua base nella già citata Carta dell'Onu, agli artt. 1, par. 2 e art. 55), oltre alle solenni Dichiarazioni di principi dell'Assemblea generale dell'Organizzazione, come la richiamata Dichiarazione del 1960 sull'indipendenza dei popoli coloniali e quella del 1970 sulle relazioni amichevoli tra gli Stati.

Anche la Corte internazionale di giustizia ne ha riconosciuto l'esistenza come principio consuetudinario, sia in diversi pareri resi su richiesta dell'Assemblea generale (parere sulla presenza del Sudafrica in Namibia del 1971¹³; sul Sahara occidentale e sui pretesi legami di sovranità da parte del Marocco del 1975¹⁴; sulla

¹¹ La Carta di Banjul costituisce vera e propria pietra angolare dell'articolato sistema regionale africano di promozione e tutela dei diritti umani. La bibliografia è estesa. Si fa ad esempio riferimento a R. ORRÙ, *Il sistema regionale africano dei diritti: prolegomeni a una vicenda evolutiva nel segno della complessità multilivello*, in L. MEZZETTI, C. PIZZOLO (a cura di), *Diritto costituzionale transnazionale*, Bologna, 2013, 193. Si veda anche V. PIERGIGLI, *Tendenze evolutive e tensioni aperte nei Bill of Rights delle Costituzioni africane alla soglia del terzo millennio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, 134 ss.

¹² È nota, tuttavia, la difficoltà di definire che cosa si intenda per *jus cogens* internazionale. La Convenzione di Vienna del 1969, infatti, parla di diritto cogente, senza specificare cosa esso sia. Un orientamento preciso non si ricava neppure dalla dottrina, la quale è solita procedere ad esemplificazioni (si parla del principio che vieta l'uso della forza nei rapporti internazionali, di principi che rispecchiano regole umanitarie, come quelli sul divieto della schiavitù, della discriminazione razziale), ma non indica un criterio di riferimento che possa dare carattere di omogeneità al gruppo di norme, appartenenti allo *jus cogens*. Per esempio, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2015, 180 ss., ritiene che tale gruppo di norme vada individuato facendo leva sull'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite. La bibliografia è, come noto, sterminata. Si consentano solo alcuni riferimenti tra i più recenti. Ad esempio, T. WEATHERALL, *Jus Cogens and Sovereign Immunity: Reconciling Divergence in Contemporary Jurisprudence*, in 46(4) *Georgetown Journal of International Law*, 2015, 1151; U. LINDERLFALK, *What is so Special About Jus Cogens? On the Difference between the Ordinary and the Peremptory International Law*, in 14 *International Community Law Review*, 2012, 3; H. FABRI, *Enhancing the Rhetoric of Jus Cogens*, in 23(4) *European Journal of International Law*, 2012, 1049.

¹³ Si tratta del Parere consultivo del 21 giugno 1971 sulle Conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza dell'Africa del Sud in Namibia (Sud-ovest africano), nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di Sicurezza. Il parere è di grande rilievo, in particolare, nella parte dedicata all'autodeterminazione dei popoli. Sul punto, la Corte ha rilevato che «l'evoluzione successiva del diritto internazionale rispetto ai territori non autonomi, come previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, ha fatto dell'autodeterminazione un principio applicabile a tutti questi territori», dal momento che la «la nozione di missione sacra è stata confermata ed estesa», ai sensi dell'art. 73 della Carta, «a tutti "i territori le cui popolazioni non si amministrano ancora completamente da sole"».

¹⁴ Cfr. il Parere consultivo del 16 ottobre 1975, ove (nel richiamare la risoluzione 1541 (XV) dell'Assemblea generale), si fa espresso riferimento all'autodeterminazione come libera associazione di un territorio non autonomo a uno Stato sovrano o come integrazione ad uno Stato indipendente, come «scelta libera e volontaria delle popolazioni del territorio», espressa secondo metodi democratici e largamente diffusi. La Corte evidenzia poi che «la risoluzione 2625 (XXV) dell'Assemblea generale [...] prevede altre possibilità oltre all'indipendenza, all'associazione o all'integrazione», riaffermando comunque «la necessità fondamentale di tener conto della volontà della popolazione interessata». Tra i tanti, si richiama a titolo esemplificativo, M. FLORY, *L'avis de la Cour internationale de Justice sur le Sahara occidental*, in *Annuaire français de droit International*, 1975, 253. In senso critico, si legga B.O. OKERE, *The Western Sahara Case*, in *International and*

dichiarazione di indipendenza unilaterale del Kosovo del luglio 2010¹⁵), sia nella sentenza relativa al caso di Timor Est del 30 giugno 1995 (*Portogallo c. Australia*, in particolare al § 29)¹⁶. In quest'ultimo caso, la Corte ha caratterizzato l'autodeterminazione come «uno dei principi essenziali del diritto internazionale contemporaneo», da cui derivano obblighi c.d. *erga omnes*, al cui rispetto hanno un interesse giuridicamente riconosciuto tutti gli Stati, in nome e per conto della comunità internazionale¹⁷.

Una parte della dottrina, volendo ricercare una definizione il più possibile esaustiva, ha definito il principio di autodeterminazione come quel principio in forza del quale ciascun popolo ha “diritto” (in senso atecnico) «di vivere libero da qualsiasi tipo di oppressione, tanto interna che esterna, condizione questa prioritaria per il raggiungimento di relazioni amichevoli tra gli Stati membri e per un progresso economico e sociale dei popoli, fondato su una equa distribuzione delle risorse a livello sia internazionale che interno»¹⁸.

Se è vero, da un lato, che è ormai un dato acquisito nel diritto internazionale che il precetto costituisca norma di diritto internazionale generale e principio supremo e inderogabile del diritto internazionale (*jus cogens*), idoneo a determinare effetti

Comparative Law Quarterly, 1979, 296 ss., in part. 312: «The Court operated a delicate balancing act which recognised all and yet satisfied none. By recognising the existence of legal ties between Western Sahara on the one hand, and the Kingdom of Morocco and the Mauritanian entity on the other hand, but in the same breath affirming the right of the people of the territory to self determination, the Court made victors and vanquished of all the interested parties, leaving each and every one of them free to draw its own conclusions».

¹⁵ In dottrina, si veda A. TANCREDI, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, in *Riv. dir. internaz.*, 2010, 994; B. CONFORTI, [La risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza e il parere della Corte internazionale di giustizia sul Kosovo](#), *ibid.*, 1128; A. CARCANO, *Sul rapporto fra diritto all'autodeterminazione dei popoli e secessione: in margine al parere della Corte internazionale di Giustizia riguardante il Kosovo*, *ibid.*, 1135; L. GRADONI, E. MILANO, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: un'analisi critica*, Padova, 2011.

¹⁶ In dottrina, *amplius* E.A. ROSSI, *L'autodeterminazione dei popoli tra jus cogens ed efficacia dei trattati in un recente accordo dell'Unione europea*, in *Studi Urbinati, Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 2017, vol. 67, n. 3-4, 419 ss.

¹⁷ Ciò nonostante, dopo aver ribadito che il diritto all'autodeterminazione ha carattere *erga omnes*, la Corte sottolinea che «il carattere *erga omnes* di una norma e la regola del consenso alla giurisdizione» costituiscono «due cose diverse», nella misura in cui, «quale che sia la natura degli obblighi invocati», la stessa «non può pronunciarsi sulla liceità del comportamento di uno Stato quando la sua sentenza implicherebbe una valutazione sulla liceità del comportamento di un altro Stato che non è parte nel procedimento». Nella fattispecie, infatti, l'Australia aveva eccepito, tra l'altro, che il ricorso portoghese chiedesse alla Corte di pronunciarsi nei confronti dell'Indonesia, uno Stato che non era parte nel procedimento e che non aveva prestato il consenso al riguardo.

¹⁸ Cfr. F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., in part. 7. L'Autrice parte dal presupposto che l'esercizio del diritto di autodeterminazione, previsto dagli artt. 1 e 55 della Carta delle Nazioni Unite, è previsto a vantaggio di *tutti* i popoli. Ciò risponde allo spirito che ha guidato molti Stati e popoli nella lotta condotta a livello mondiale nel corso del II conflitto e che ha guidato le «Nazioni Unite» nella redazione della Carta. Viene, tuttavia, specificato come il principio di autodeterminazione non implichi il diritto di secessione da parte di minoranze desiderose, spesso per rivendicazioni nazionaliste, di ergersi a Stato indipendente. Negli studi internazionalistici più recenti si trova definito il principio di autodeterminazione come «la libertà dei popoli di definire il proprio regime politico, economico e sociale» (S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, 1996, in part. 231) o ancora come la libertà di accedere all'indipendenza come Stato separato oppure di distaccarsi da uno Stato per aggregarsi ad un altro: G. ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, cit., in part. 1.

giuridici diretti per tutta la comunità degli Stati¹⁹, è altrettanto vero che non è agevole indicare quale sia l'esatto contenuto del principio, trattandosi tra l'altro di una regola in continua evoluzione.

L'autodeterminazione continua, dunque, ad essere contraddistinta da margini di incertezza giuridica, sia riguardo all'ambito soggettivo di applicazione, in particolare rispetto all'individuazione dei gruppi destinatari del corrispettivo diritto, sia riguardo alla possibilità che tale diritto possa essere esercitato al di fuori del contesto coloniale per condurre alla creazione di un nuovo Stato²⁰.

Ci si domanda, in altri termini, se il principio di autodeterminazione dei popoli abbia esaurito la sua ragione di essere, proprio in virtù dell'ormai conclusa esperienza della decolonizzazione.

A partire dagli anni Novanta, dalla prassi degli Stati e della comunità internazionale, è emersa la tendenza a riservare ad esso un campo di attuazione piuttosto ristretto ed una sorta di unità di intenti, nei contesti più diversi (si pensi ai Paesi Baschi o alla Cecenia), nel riaffermare l'altro principio sancito dal diritto internazionale: il principio di integrità territoriale degli Stati²¹.

Come attenta dottrina ha sottolineato, in effetti, in un quadro geopolitico come l'attuale, frammentato e disorganico dal punto di vista politico, economico e territoriale, il diritto di un popolo ad autodeterminarsi rischia di minare le fondamenta del diritto internazionale, degenerando verso un pericoloso "diritto alla secessione" di dubbia vigenza normativa²².

Il tentativo di individuare un punto di equilibrio e di bilanciamento tra autodeterminazione dei popoli ed integrità territoriale degli Stati, emerge chiaramente dal (noto ma sempre attuale) parere sulla secessione del Québec emanato dalla Corte suprema canadese nel 1998²³.

¹⁹ In F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., 8, si esclude che il principio di autodeterminazione abbia carattere puramente politico o programmatico. Dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite deriva invece un obbligo per tutti gli Stati membri di rispettare il diritto dei popoli all'autodeterminazione e, correlativamente, un diritto di ciascuno degli Stati membri di pretendere l'osservanza dell'obbligo.

²⁰ Come viene sottolineato nello studio di A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples*, Cambridge, 1995, in part. 5 e 67 ss. ove l'Autore si sofferma sulla natura contraddittoria dell'autodeterminazione dei popoli e affronta l'evoluzione del principio al di là dell'era coloniale.

²¹ Si veda, su questa tendenza, J. CRAWFORD, *State Practice and International Law in Relation to Secession*, in *Br. Yearb. Int. L.*, 1998, 85 ss.

²² Così in M. DI STEFANO, *Il principio di autodeterminazione dei popoli. Note introduttive*, in M. DI STEFANO (a cura di), *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, cit., 9. L'Autrice, a riprova del quadro geopolitico frammentato e disorganico, si riferisce ai continui sconfinamenti di truppe o apparati o organizzazioni militari di nuova formazione (dal caso della Crimea all'Isis). In materia, sarebbe arduo citare anche solo una parte dei numerosi studiosi che hanno investigato sul tema della secessione. Sulle tre principali correnti di pensiero che hanno, sulla base di diversi profili, evidenziato come le rivendicazioni separatiste espresse da gruppi minoritari interni alla comunità statale debbano essere ritenute ammissibili e fondate, cfr. ancora D.E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, Napoli, 2007, 2 ss. e, in particolare, la dottrina citata in nt. 1. Più di recente, C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, ed. dig., 2009, in cui si differenzia la secessione dall'autodeterminazione, pur essendo nozioni strettamente connesse.

²³ *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 S.C.R. 217, su cui si veda *infra*.

La questione del Québec è stata caratterizzata dal totale fallimento del tentativo di rifondare un nuovo patto federale, per la sostanziale incapacità delle forze politiche di trovare un compromesso chiaro sui principi fondamentali.

I problemi che il Canada ha affrontato al fine di definire un nuovo equilibrio costituzionale capace di salvaguardare l'unità della Federazione e di frenare le minacce del Québec per una secessione unilaterale dal resto del paese sono stati senza ombra di dubbio di estrema delicatezza. Un vero e proprio processo di conflitti e complessi negoziati, culminato prima in due consultazioni referendarie convocate per ridiscutere la posizione della provincia "ribelle" verso il resto dello Stato²⁴, poi in un intervento consultivo della Corte suprema.

2. Il caso della Provincia «ribelle» del Québec e il Reference della Corte suprema del 20 agosto 1998

Le criticità insite nell'ordinamento costituzionale canadese hanno portato la dottrina a riflettere sulla funzione del *Constitution Act*, documento dall'indubbia valenza storica e pietra miliare nel processo costituzionale del Canada, ma approvato senza dare soluzione ai principali problemi istituzionali posti dal Québec²⁵.

Ciò ha contribuito ad accrescere i consensi della rivendicazione separatistica della popolazione di lingua francese del Québec e gli esiti negativi del *Meech Lake Accord* hanno segnato la crisi della strategia della *quiet revolution* perseguita sino a quel momento²⁶.

A seguito del fallimento di Meech Lake, le parti politiche acquisirono la graduale consapevolezza che una maggiore legittimazione del sistema avrebbe dovuto necessariamente passare da un maggior coinvolgimento e da una più ampia sensibilizzazione della base sociale. A tal fine, venne istituito un Comitato bicamerale con il compito di raccogliere opinioni e suggerimenti all'interno del

²⁴ Cfr. lo studio di S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, cit., in part. 98 ss., la quale ricorda, tra l'altro che in Canada il referendum non è disciplinato dalla Costituzione e vi si può ricorrere solo se la legge che lo prevede non è incostituzionale e che non produce alcun effetto obbligatorio; onde sembra appropriato definirlo «un grande sondaggio solenne»: su questa definizione, cfr. G.-A. BEAUDOIN, *La Constitution du Canada*, Montréal, 1990, 130.

²⁵ Sul punto, cfr. G. ROLLA, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1996, 3269. Si parla di una «Costituzione bloccata» nello studio di T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milano, 2001, in part. 187.

²⁶ Cfr. ancora G. ROLLA, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, cit., 3269, in part. 3270. In materia, su questa fase costituzionale del Canada, cfr. K. MCROBERTS, P. MONAHAN (ed.), *The Charlottetown Accord, the Referendum and the future of Canada*, Toronto, 1993; P. MONAHAN, *Meech Lake: the Inside Story*, Toronto, 1991.

Paese. Parallelamente, sia a livello federale che nelle singole Province, si tennero numerose conferenze finalizzate ad interpellare i gruppi di interesse più influenti²⁷.

Al termine dell'incontro tenutosi a Charlottetown alla fine dell'agosto 1992, le parti trovarono un compromesso su un nuovo testo di revisione costituzionale, prevedendo la consultazione referendaria del corpo elettorale, prima della ratifica da parte delle province che sarebbe dovuta avvenire all'unanimità.

Il procedimento di revisione non si svolse, dunque, interamente a livello intergovernativo, ma si snodò in più fasi, con il coinvolgimento diretto della base sociale, attraverso una «more participatory form of constitution making»²⁸.

Tenutosi il 26 ottobre 1992, il referendum venne respinto con una maggioranza di voti contrari in sei delle dieci province (ed anche a livello nazionale, con una prevalenza del no del 54,4 per cento dei votanti), segnando l'inizio di una «Constitutional Odissey», in cui si fece via via sempre più concreta l'ipotesi di una secessione unilaterale del Québec²⁹.

La prospettiva di un distacco unilaterale del Québec dal resto della Federazione divenne ancora più concreta con il risultato, ancora una volta negativo, del nuovo referendum sulla secessione del 1995. Il popolo venne chiamato alle urne per esprimere il proprio voto sull'accessione del Québec alla condizione di sovranità, ma il quesito venne ancora una volta rigettato con il 50,6% dei voti³⁰.

Il fallimento del c.d. «piano A», ossia delle realizzazioni di quelle revisioni costituzionali che soddisfacessero realmente le richieste quebecchesi, vide il prevalere del c.d. «piano B», volto a prendere atto della volontà secessionistica del Québec e comprendere quali strumenti e misure adottare per contrapporvisi³¹.

Tra le misure da adottare, il Governo federale decide di avvalersi, nel 1996, dello strumento del *reference* alla Corte suprema, per ottenere un giudizio sulla

²⁷ Su questo punto, cfr. ad esempio A.C. CAIRNS, *Charter versus Federalism. The Dilemmas of Constitutional Reform*, Montreal & Kingston, London, Buffalo, 1992, in part. 116.

²⁸ Così P.H. RUSSELL, *Constitutional Odissey: Can Canadian Be a Sovereign People?*, Toronto, 3rd ed., 2004. Cfr. anche D.E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, cit., in part. 145. Si veda anche T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, cit., 189 ss., che evidenzia come si trattasse di «una procedura estranea a quella prevista dalla costituzione, che testimonia[va] la ricerca di forme di legittimazione popolare degli emendamenti costituzionali».

²⁹ Così P.H. RUSSELL, *Constitutional Odissey: Can Canadian Be a Sovereign People?*, cit., in part. 190, secondo il quale il 26 ottobre 1992, «the Canadian people, for the first time in their history as a political community, acted as Canada's ultimate constitutional authority».

³⁰ Sul referendum del 1995, R. LOUVIN, *Il Québec all'indomani della consultazione referendaria*, in *Diritto e società*, 1996, 271; E. FOSSAS, J. WOEHLING, *El referendum sobre la soberanía de Quebec y el futuro constitucional de Canadá: federalismo, asimetría, soberanía*, in *Revista vasca de administración pública*, 1997, n. 48, 131 ss. Sulla differenza tra il quesito sottoposto nel 1980 (con il quale si votò per conferire al governo provinciale il mandato di negoziare con lo Stato federale il riconoscimento della sovranità del Quebec) e quello del 1995 (con il quale il corpo elettorale si è direttamente pronunciato sul principio indipendentista), cfr. G. ROLLA, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, cit., 3269, in part. 3271.

³¹ Sul «piano A» e «piano B», cfr. P.H. RUSSELL, *Constitutional Odissey: Can Canadian Be a Sovereign People?*, cit., 240 ss.

conformità alla costituzione canadese di una eventuale secessione del Quebec dal resto della Federazione³².

Il 20 agosto 1998, dopo aver udito tutte le parti costituite nel procedimento, la Corte emette il suo giudizio³³.

Il primo dei quesiti rivolti dal *Governor in Council* ai giudici era se «under the Constitution of Canada, [could] the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?»³⁴.

La *Supreme Court* riconosce come il primo giudizio non possa non tener conto di quattro principi fondamentali: il federalismo; la democrazia; il costituzionalismo ed il principio di legalità; il rispetto delle minoranze.

Sul principio democratico, la Corte sottolinea come lo stesso non possa essere ridotto alla mera regola della maggioranza, essendo esso in realtà volto a garantire il raggiungimento degli interessi particolari attraverso la partecipazione attiva dei vari gruppi sociali alla vita politica³⁵.

Tale obiettivo – osserva la Corte – innesca ed alimenta un costante e fecondo processo di discussione, dal quale scaturiscono negoziazioni e compromessi, oggetto di un perenne rinnovamento.

In mancanza di depositari esclusivi della verità («No one has a monopoly on truth», § 68) e considerato che il sistema canadese si regge «on the faith that in the marketplace of ideas», la soluzione preferibile è quella che si impone con il dibattito.

«Inevitably, there will be dissenting voices. A democratic system of government is committed to considering those dissenting voices, and seeking to acknowledge and address those voices in the laws by which all in the community must live». Tale accezione trova concreta attuazione proprio nel *Constitution Act* del 1982, laddove, da un lato, si riconosce ad ogni partecipante della Confederazione il diritto di

³² *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 S.C.R. 217. Il testo della decisione è reperibile in <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>.

³³ In dottrina, tra i molti, sul giudizio reso dalla Corte, T. GROPPI, *Concezioni della democrazia e della costituzione nella decisione della Corte Suprema*, in *Giur. cost.*, 1998, 3057 ss.; ID., *Il Canada tra riforma della Costituzione e secessione*, in G. ROLLA (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Milano, 2000, 19 ss.; M.E. DE FRANCISCIS, *La secessione in Canada: valenza politica di una pronuncia della Corte Suprema*, in *Rass. parl.*, 2000, 927 ss.; P. PASSAGLIA, *La Corte Suprema del Canada definisce le regole mediante cui procedere alla secessione*, in *Foro it.*, 1999, IV, 271 ss.; G. POGGESCHI, *Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte suprema del Canada*, in *Istituzioni del federalismo*, 1998, 6, 1173 ss.; J. WOEHRLING, *L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, 3 ss.; ID., *El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Québec*, in *Revista vasca de administración pública*, 1999, 405.

³⁴ Sui tre diversi quesiti posti dal *Governor in Council*, cfr. N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, III, 892, il quale osserva come il primo quesito riporti il termine “can”, ad indicare una possibilità, e non “the right to”, che indica, invece, un diritto.

³⁵ *Reference re Secession Quebec*, § 61: «Democracy is a fundamental value in our constitutional law and political culture. While it has both an institutional and an individual aspect, the democratic principle was also argued before us in the sense of the supremacy of the sovereign will of a people, in this case potentially to be expressed by Quebecers in support of unilateral secession».

iniziativa di revisione costituzionale e, dall'altro lato, si impone agli altri soggetti politici il corrispondente obbligo di avviare «constitutional discussions in order to acknowledge and address democratic expressions of a desire for change in other provinces» (§ 69).

In questo ragionamento, il costituzionalismo – che impone il rispetto della Costituzione – non si pone in contrasto con il principio democratico, essendo pur sempre possibile procedere ad una modifica delle norme fondamentali attraverso un processo di negoziazione che, garantendo la tutela dei diritti costituzionali delle minoranze, assicuri la formazione di un consenso sostanziale da parte di una maggioranza qualificata³⁶.

Poste tali premesse, la pronuncia si sofferma sulla condizione di unilateralità espressa nei quesiti. Andando oltre le richieste del Governo federale, si osserva come la base giuridica per una eventuale iniziativa possa rinvenirsi in una chiara ed inequivoca espressione di una volontà democratica che emerga da un referendum nella Provincia del Québec³⁷.

Sebbene sprovvisto di effetti giuridici diretti e di per sé inidoneo a convalidare una *secession unilateral*, si afferma infatti che, in virtù del principio democratico, dovrebbe essere attribuito un peso considerevole al referendum che riportasse una chiara espressione del popolo quebecchese in tal senso. Sul punto, peraltro, la Corte precisa di intendere il concetto di “chiarezza della maggioranza” in termini qualitativi. In altre parole, i risultati del referendum devono essere privi di ambiguità sia in relazione al quesito sottoposto al voto sia riguardo al livello di sostegno raggiunto (§ 87).

La Corte tenta così di richiamare l'attenzione delle forze politiche sui principi che hanno caratterizzato la storia costituzionale del Canada e di sottolineare l'imprescindibile necessità di impostare i rapporti sulla base di un confronto aperto e rispettoso della pari legittimità delle diverse posizioni.

Viene così reso un giudizio che, all'interno di un contesto politico-istituzionale molto delicato, lascia aperta una via di soluzione pacifica e, soprattutto, negoziata e democratica ai problemi fondamentali del paese.

³⁶ *Reference re Secession Quebec*, § 77 e § 78.

³⁷ «The “unilateral” nature of the act is of cardinal importance and we must be clear as to what is understood by this term. In one sense, any step towards a constitutional amendment initiated by a single actor on the constitutional stage is “unilateral”. We do not believe that this is the meaning contemplated by Question 1, nor is this the sense in which the term has been used in argument before us. Rather, what is claimed by a right to secede “unilaterally” is the right to effectuate secession without prior negotiations with the other provinces and the federal government. At issue is not the legality of the first step but the legality of the final act of purported unilateral secession. The supposed juridical basis for such an act is said to be a clear expression of democratic will in a referendum in the province of Quebec. This claim requires us to examine the possible juridical impact, if any, of such a referendum on the functioning of our Constitution, and on the claimed legality of a unilateral act of secession» (§ 86).

Secondo i giudici canadesi, non sussiste un diritto interno alla secessione, quanto piuttosto un diritto costituzionale ad avviare tutte le procedure legali in grado di soddisfare i propri interessi legittimi.

È chiaro l'intento di voler "procedimentalizzare" l'eventuale processo di secessione del Québec dal resto della Federazione: una separazione – che la Corte vuole – democratica e negoziata, incardinata entro le procedure previste dal sistema di rappresentanza.

I supremi giudici canadesi insegnano, pertanto, come il diritto possa stabilire le regole per canalizzare un processo – contestato, quale è quello secessionista – all'interno della logica democratica. La legittimità della secessione viene così fatta scaturire proprio dal suo carattere negoziato, oltre che dal rispetto dei fondamentali valori sottostanti.

Il secondo quesito rivolto alla Corte riguardava il problema se un diritto unilaterale di secessione della Provincia francofona del Québec poteva ritenersi sussistente ed ammesso dal diritto internazionale.

La Corte afferma, innanzitutto, che «il diritto internazionale non attribuisce alle parti componenti di uno Stato sovrano il diritto a secedere unilateralmente dal loro Stato "di origine"» (§111)³⁸. Secondo la Corte, «il diritto internazionale non contiene né un diritto di secessione unilaterale né il diniego esplicito di tale diritto». Tuttavia, siffatto diniego risulterebbe «in qualche misura, implicito nelle eccezionali circostanze richieste per la secessione che è permessa in conformità al principio di autodeterminazione» (§ 112).

L'esistenza di un tale diritto, secondo la Corte, «è oggi così largamente riconosciut[a] nelle convenzioni internazionali che il principio ha acquisito uno *status* che va al di là della sua natura "convenzionale"» essendo «considerato un principio generale di diritto internazionale» (§§113-114).

Quanto alla portata del diritto all'autodeterminazione, la Corte rileva che «le fonti riconosciute del diritto internazionale stabiliscono che il diritto all'autodeterminazione [venga] normalmente realizzato attraverso l'autodeterminazione *interna*», mentre «un diritto di autodeterminazione *esterna* (che nel presente caso assume potenzialmente la forma dell'affermazione di un diritto alla secessione unilaterale) sorge soltanto nei casi più estremi e in presenza di circostanze accuratamente definite, al fine di evitare minacce all'integrità territoriale di uno Stato esistente o alla stabilità delle relazioni tra Stati sovrani» (§§ 126-127).

Due circostanze storicamente prevalenti ("esterne") riguardano, secondo la Corte, anzitutto, «il diritto dei popoli colonizzati ad esercitare il loro diritto

³⁸ La decisione della Corte suprema canadese è anche tradotta in italiano e riprodotta in G. FOCARELLI, *Digesto del diritto internazionale*, Napoli, 2004, 175 ss.

all'autodeterminazione separandosi dalla Potenza "imperialista", nonché il diritto dei popoli assoggettati ad una dominazione militare straniera.

L'ultima circostanza residuale ("interna") viene ricondotta al caso di sistematiche violazioni dei diritti umani ai danni di minoranze etniche, linguistiche e religiose, commesse da organi governativi («un gruppo sociale ben definito, che si vede rifiutare un accesso effettivo alle autorità pubbliche, rivolto ad ottenere il suo sviluppo politico, economico, sociale e culturale»)³⁹.

Nella fattispecie, nel concludere che nessuna di tali circostanze eccezionali ricorra per il Québec, la Corte tenta di mettere alcuni punti fermi in una materia del tutto fluida, com'è quella del legame tra sovranità, territorialità e legittimità dei governi⁴⁰.

Tentando di semplificare, a meno che non ricorrano le ipotesi indicate, le pretese di autodeterminazione all'interno di Stati democratici sembrano cedere o, comunque, contrastare con il diritto di ogni Stato a veder rispettata la propria integrità territoriale nonché i propri confini⁴¹.

L'irrinunciabile esigenza era ed è quella di contemperare l'autodeterminazione con il principio del rispetto dell'unità territoriale di ogni Stato, essenziale per la necessità stessa della sopravvivenza dei soggetti statuali.

³⁹ Sulla secessione «rimedio», in virtù della quale, al di là della tradizionale applicazione a popoli coloniali o sottoposti ad occupazione straniera, l'autodeterminazione esterna troverebbe un ulteriore ambito di impiego, ai sensi del diritto internazionale generale, come estremo rimedio nel caso in cui un gruppo di identità infrastatale fosse persistentemente privato del suo diritto all'autodeterminazione interna ed in più fosse vittima di una brutale persecuzione (implicante gravi violazioni dei diritti dell'uomo a suo carico e ad opera delle autorità dello Stato da cui intende secedere), cfr. in particolare lo studio di A. TANCREDI, *Crisi in Crimea, referendum ed autodeterminazione dei popoli*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2014, vol. 8, 480 ss., in part. 481. L'A. si occupa delle tesi sostenute dalla Russia, al fine di giustificare l'intervento armato in Crimea e sottolinea come manchi una prassi sufficientemente generalizzata, elemento che va ad unirsi, sul versante dell'*opinio iuris* degli Stati, all'esistenza di «radically different views», così come rilevato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Sul caso della Crimea, si deve far riferimento al recente lavoro di E. CUKANI, *Quel che resta dello Stato. Il differenziale, territoriale e non, delle autonomie nei Balcani occidentali*, Napoli, 2018. Meno recente, è altresì utile il riferimento a P. CALZINI, *Il caso della Crimea: autodeterminazione, secessione e annessione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2014, f. 4, 807.

⁴⁰ Con il terzo quesito si chiedeva alla Corte: «In caso di conflitto tra diritto interno e internazionale in ordine al diritto di procedere unilateralmente alla secessione quale prevarrebbe?». La risposta al secondo quesito e, dunque, la non equiparazione della posizione del Quebec a quella di un popolo colonizzato e oppresso, ha reso inutile la risposta al terzo quesito, non potendo sussistere un conflitto tra diritto interno e internazionale. Su questo punto, F. ROSA, *La Corte suprema di fronte alla Patriation della Costituzione*, in G. ROLLA (a cura di), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano, 2008, 51, in part. 72.

⁴¹ La realtà non è poi sempre così cristallina e di facile inquadramento, se si pensa alla difficoltà di dimostrare la ricorrenza di una *severe oppression* a danno della popolazione. Il caso della Crimea e dei tentativi della Russia di giustificare, negli interventi svolti in sede di Consiglio di sicurezza dell'Onu, il suo intervento armato, sono a tal riguardo emblematici. Il dubbio, infatti, è che si fosse trattato tutt'al più di minacce e non di oppressione brutale a danno dei russofoni della Crimea. Cfr. quanto sostenuto dall'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo nel rapporto reso pubblico il 15 aprile 2014 (disponibile su www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_Report_15April2014.doc, 19 e 21): «Russian-speakers have not been subject to threats in Crimea».

3. L'Europa e i fenomeni di (tentata) secessione

Se la questione del Québec sembrava, fino a qualche anno fa, non “scalfire” il continente europeo, immune da simili tentativi di secessione, i casi di Scozia e Catalogna hanno bruscamente risvegliato l'Europa⁴².

Diversi fattori hanno contribuito all'emergere del fenomeno.

In primis, la crisi economica e finanziaria che dagli Stati Uniti ha invaso i Paesi dell'Eurozona ha reso ancora più incerto il quadro politico ed istituzionale e ha, forse, ancor di più innescato, “gettando benzina sul fuoco”, i tentativi indipendentisti⁴³.

Le politiche di austerità hanno dato luogo a forme di vero e proprio “egoismo fiscale” dei singoli enti decentrati, accentuando le spinte secessioniste di alcuni territori e finanche – se si pensa al «quel cattivo affare della *Brexit*»⁴⁴ – le tendenze alla disintegrazione del progetto europeo⁴⁵.

Si pensi anche al caso della Catalogna, ove il crollo finanziario ha comportato – tra l'altro – il timore di perdere le posizioni di benessere socio-economico raggiunte negli ultimi vent'anni⁴⁶. Gli scandali di corruzione politica, lo stato di perdurante emergenza economica, la crescita esponenziale del tasso di disoccupazione, hanno trascinato il paese in una situazione di profondo degrado politico-istituzionale,

⁴² Su questo punto, si cita ancora P. CARROZZA, *Secessionismi, integrazione europea, sovranità: nuovi e vecchi problemi del costituzionalismo*, cit., XIX.

⁴³ Per un maggiore approfondimento, sia consentito il rinvio a S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, in part. 185 ss.

⁴⁴ Così si è pronunciato Tony Blair: T. Blair, Il cattivo affare della *Brexit*, in «La Repubblica», 19 novembre 2018. Non è un caso che uno dei fattori determinanti per il risultato della *Brexit* può ricondursi al timore che il sistema britannico di *welfare* subisse il tracollo, a seguito della crisi economico-finanziaria e migratoria. Sulla sentenza del 14 giugno 2016 della I Sezione della Corte di Lussemburgo, emessa proprio a pochi giorni dalla consultazione referendaria nel Regno Unito, si veda lo studio di A. CIERVO, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione europea tra “sistema hotspot” e Brexit*, in *Costituzionalismo.it.*, 2016, in part. 114. Non si può qui tener conto della vastissima dottrina in tema, che ha ripercorso il dibattito tra il 2016 e i tempi odierni, così come ha evidenziato le possibilità di un ritorno alla situazione *ante Brexit* con un nuovo referendum. In un'ampia bibliografia, si fa riferimento, per un quadro aggiornato a F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019. Per una sintesi della situazione odierna del Regno Unito, ancora più complessa a seguito delle elezioni europee del maggio 2019, F. CLEMENTI, *La grande incertezza: le elezioni europee 2019 nel Regno Unito*, in *federalismi.it.*, 2019, n. 10.

⁴⁵ Sull'influenza della crisi economica e finanziaria sugli enti decentrati e, in particolare, sul caso della Catalogna, cfr., per una bibliografia ormai sterminata, solo per i primi commenti: M. IACOMETTI, *L'accidentato cammino dello Stato autonomico spagnolo tra crisi economica e deriva soberanista: primi passi verso l'indipendenza della Catalogna?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2013, 856; L. FROSINA, *Dall'austerità al c.d. austericidio. Aggravamento e nuovi rimedi della crisi spagnola*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2012. Sul conflitto etnico-linguistico belga, rimasto un pò in ombra rispetto alle vicende catalane e scozzesi, si rinvia di recente a A. MASTROMARINO, *Evaporazione vs. solidificazione: la sfida belga*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 4, 909 ss., anche per i riferimenti bibliografici ivi citati.

⁴⁶ Cfr. I.A. NICOTRA, *La “sfida” secessionista e il valore “unificante” della solidarietà territoriale*, cit., 14: «La vicenda catalana, così come quella di Scozia e Québec, sembra allontanarsi da ragioni conflittuali e discriminatorie di natura etnico, linguistica o culturale. Il secessionismo promosso dai partiti indipendentisti della Catalogna pare piuttosto rappresentare una declinazione atipica della più ampia protesta populista. Un populismo “benestante”, verrebbe da dire. Il separatismo catalano dell'epoca recente si deve, innanzitutto, a motivi economici, acuitisi certamente con la crisi finanziaria e i vincoli imposti dall'Unione Europea».

intensificando l'indignazione collettiva e l'esigenza di una totale rigenerazione democratica⁴⁷.

Se si guarda all'Italia, ciò è avvenuto attraverso una vera e propria “esplosione” di consultazioni popolari. Basti pensare ai due referendum (consultivi, ma dall'innegabile valore politico⁴⁸) di Veneto e Lombardia svolti il 22 ottobre 2017, con i quali – cavalcando la ricerca di consenso elettorale⁴⁹ – si è chiesto ai cittadini delle due Regioni se fossero o meno favorevoli ad una maggiore autonomia delle due Regioni, guardando al modello delle cinque Regioni a statuto speciale⁵⁰.

L'altro fattore che può spiegare il perché di fenomeni volti a provocare la rottura dell'unità politica di alcuni Stati è legato al “vuoto” politico e sociale lasciato dai partiti tradizionali nazionali e all'emergere di nuovi movimenti politici, dichiaratamente antisistema o a forte radicamento territoriale, come peraltro confermato nelle recenti elezioni europee del maggio 2019⁵¹.

⁴⁷ Tra i tanti, cfr. ad esempio V. RUIZ ALMENDRAL, *The Spanish Legal Framework for Curbing the Public Debt and the Deficit*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2013, 189-204.

⁴⁸ Sul peso politico di talune consultazioni referendarie consultive, si consenta ancora il riferimento a S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, cit., 185 ss.

⁴⁹ In questo senso si pronuncia, di recente, B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it.*, n. 13, 2019, in part. 3, in cui si ripercorre la vicenda di Veneto e Lombardia, sino agli ultimi sviluppi legati alla firma di protocolli sui procedimenti per l'autonomia differenziata, bozze di intese tra il Governo e la Regione Veneto, tra il Governo e la Regione Lombardia (oltre che Governo e Regione Emilia-Romagna). Sui contenuti delle bozze di intese, F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, in *federalismi.it.*, n. 6, 2019. Più recenti ancora i lavori di M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo “differenziato”, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in *federalismi.it.*, n. 17, 2019; A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: possibili scenari procedurali*, in *federalismi.it.*, n. 17, 2019.

⁵⁰ Deve precisarsi che con l.r. n. 16/2014 («Indizione del referendum consultivo sull'autonomia del Veneto»), si stabiliva che il Presidente della Giunta regionale del Veneto avesse la facoltà di indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sull'indipendenza. Con sentenza n. 118/2015, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'intera legge n. 16/2014 per violazione dell'art. 5, 114, 138 e 139 perché il referendum consultivo riguardava scelte fondamentali di livello costituzionale precluse ai referendum regionali e «suggeri[va] sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.». La Regione Veneto non è nuova a tentativi di seguire la via referendaria per legittimare la richiesta di maggiori spazi di autonomia. Per i precedenti interventi della Consulta (Corte cost., sent. n. 470/1992 e, più di recente, Corte cost., sent. n. 496/2000), cfr. A. MORRONE, *Avanti popolo ... regionale*, in *Quaderni cost.*, 2012, 615 ss. Più di recente, su Corte cost., sent. n. 118/2015, cfr. F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni cost.*, 2015, 759 ss. Sulle leggi della Regione Veneto, n. 15 del 2014 («Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto») e n. 16 del 2014 (già richiamata), approvate a seguito del sondaggio *on line*, svoltosi tra il 16 e il 21 marzo 2014, cfr. D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *Amministrazione in Cammino*, in www.amministrazioneincammino.it, 2014. Per gli ultimi sviluppi e la firma di bozze di intese tra il Governo e le Regioni in questioni, si richiama ancora F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, in *federalismi.it.*, n. 6, 2019. Per un recente studio di ampio respiro sul regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, Cost., V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, n. 13, 2019.

⁵¹ Un dato importante che emerge, infatti, dalle recenti elezioni per il Parlamento europeo, svoltesi nel maggio 2019, è la vittoria schiacciante dei partiti indipendentisti, in particolare, per la Scozia, dello *Scottish National Party*.

Ciò è avvenuto in Scozia, ove si è assistito all'ascesa del consenso nei riguardi dello *Scottish National Party*, partito regionale ad esplicito orientamento nazionalista e portatore di un autonomo progetto costituzionale che, tra le sue estreme manifestazioni, contemplava quelle prospettive di secessione per via referendaria che – se nel concreto realizzate – potevano porre fine ad un legame stabilito nell'*Act of Union* del 1707⁵².

In Catalogna, invece, in un clima di altissima tensione sociale, le classi medie urbane e la piccola e media imprenditoria hanno chiesto allo Stato centrale un nuovo “accordo economico di coabitazione”, con l'obiettivo di garantirsi dalla deriva economica imboccata dalle regioni del sud della Spagna dallo scoppio della crisi in poi. Le richieste sono state ignorate dai partiti nazionali, rendendo, di fatto, possibile la svolta indipendentista di un partito tradizionalmente moderato come *Convergència i Unió* e di un partito di antica origine come *Esquerra Republicana de Catalunya*⁵³. All'azione di tali soggetti, si è affiancata quella di organizzazioni di cittadini (tra le principali, *Òmnium cultural* e *Assemblea Nacional Catalana*) che hanno assunto un ruolo di primo piano nelle rivendicazioni indipendentiste⁵⁴.

Nella sostanziale diversità giuridica, politica e sociale tra i casi di Catalogna e Scozia, un dato comune sembra di poter essere sottolineato. In questi contesti, il principio internazionale dell'autodeterminazione – nei termini e alle condizioni a cui si è fatto cenno – risulta inapplicabile, non potendo in alcun modo implicare il diritto di secessione da parte di minoranze desiderose, spesso per rivendicazioni nazionaliste, di ergersi a Stati indipendenti⁵⁵.

È, dunque, alla luce dell'ordinamento costituzionale interno che deve essere valutata la legittimità di tali rivendicazioni che, non a caso, hanno ottenuto risposte diverse in Scozia, ove si è acconsentito allo svolgersi di un referendum e in Spagna, ove sia il Tribunale costituzionale che il governo centrale – sin dal 2014 – hanno

⁵² Se si guarda al passato e alla nascita del Regno Unito di Gran Bretagna dall'Unione parlamentare dei regni d'Inghilterra e di Scozia, si realizza quanto il sistema scozzese fosse geneticamente predisposto alla *devolution*: cfr. lo studio di B.P. LEVACK, *The Formation of the British State: England, Scotland and the Union 1603-1707*, Oxford, 1987. Si vedano anche J.K. KELLAS, *The Scottish Political System*, Cambridge, IV ed., 1989, 27 ss.; V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, 1999, 110 ss. Si veda anche lo studio di A. TORRE, *Stato e Nazione nel Regno Unito*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2011, 925 ss.

⁵³ Sugli esiti delle elezioni anticipate del 25 novembre 2012 che riconfermarono *Convergència i Unió* come primo partito, sia pur con 12 seggi in meno rispetto alla precedente legislatura e sulla lunga e complessa negoziazione con il leader di *Esquerra Republicana de Catalunya* Oriol Junqueras, cfr. L. FROSINA, *La sfida dell'indipendentismo catalano nella perdurante emergenza economica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2012. Le elezioni anticipate registrarono una partecipazione elettorale elevatissima del 69,5%, ma disattesero le aspettative del leader di CiU che sperava di rinforzare la propria maggioranza parlamentare. Per un'approfondita analisi del voto catalano del 25 novembre 2012, cfr. R. LINERA, *25-N: temps convulsos, eleccions excepcionals?*, in AA.VV., *Anuari polític de Catalunya 2012*, Barcelona, 2013, p. 9 ss.

⁵⁴ Su questo punto, anche per una comparazione tra i tentativi nostrani della Regione Veneto e la questione catalana, G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quaderni cost.*, 2014, 703, in part. 706.

⁵⁵ Cfr. in questo senso F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., 7.

apertamente affermato l'illegittimità (e l'illegalità) delle due consultazioni referendarie.

4. L'esempio della Scozia: il rispetto del costituzionalismo in presenza di una *unwritten Constitution*

Le vicende che hanno interessato la Scozia e le sue pretese di separazione dal Regno Unito sono state peculiari per diversi ordini di motivi, tra cui il ruolo preponderante giocato dalle classi partitiche e l'interazione di queste con un altro attore protagonista: il corpo elettorale⁵⁶.

Si è poi assistito ad un interessante parallelismo tra due diverse evoluzioni del processo politico condotto dalle due opposte fazioni partitiche, unionista ed indipendentista.

Da un lato, la via "rappresentativa" intrapresa dalle forze parlamentari di opposizione, le quali, unite nella comune causa anti-indipendentista, hanno scelto di portare avanti le forme devolutive seguendo i canali istituzionali più tradizionali e sempre con il necessario sostegno del Parlamento di Westminster, al fine di evitare un "traumatico" referendum dagli esiti imprevedibili e dirompenti⁵⁷.

Dall'altro lato, la strategia seguita dallo *Scottish National Party*, tendente al rafforzamento della propria legittimazione, attraverso il coinvolgimento diretto del popolo nel corso dello svolgimento del processo deliberativo e non soltanto con la mera chiamata alla ratifica o alla reiezione di una decisione già istituzionalmente presa dall'alto.

Lo *Scottish National Party* aveva a suo tempo propagandato lo strumento referendario attraverso la *National Conversation*, iniziativa lanciata il 14 agosto 2007 dal Primo Ministro Scozzese Alex Salmond ed intesa a coinvolgere la società civile

⁵⁶ Sull'atteggiamento *politico* e *giuridico* tenuto dal governo Cameron, J.O. FROSINI, *L'indipendenza della Scozia: l'uscita da due unioni?*, in *Quaderni cost.*, 2013, 442, in part. 443: «*politicamente* ha fatto tutto ciò che era nel suo potere per convincere il Governo scozzese a non percorrere la strada verso l'indipendenza, ma *giuridicamente* si è giunti alla conclusione che gli scozzesi hanno diritto all'autodeterminazione».

⁵⁷ Si tratta dello *Scottish Labour Party*, dello *Scottish Conservative & Unionist Party* e degli *Scottish Liberal Democrats*, i quali si sono adoperati per la costituzione di un'apposita Commissione parlamentare sulla *devolution* in Scozia, istituita nel 2007 e presieduta dal Professore Sir Kenneth Charles Calman. I risultati della Commissione sono stati raccolti in un *report*, a cui ha fatto seguito la pubblicazione di un *White Paper* realizzato dal Governo britannico ed indirizzato al Parlamento, con il quale si recepiscono gran parte delle indicazioni della Commissione Calman per un'implementazione del processo devolutivo attraverso un ulteriore trasferimento dei poteri, che avvenisse nelle forme ordinarie a ciò preposte (ovvero attraverso l'intervento legislativo di Westminster). Per un maggior approfondimento, si rinvia agli studi di G.G. CARBONI, *I referendum mai realizzati e ancora da realizzare* e di G. MARZULLI, *Il "prossimo" referendum sull'indipendenza della Scozia. Un'analisi costituzionale*, entrambi in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Rimini, 2012, 398 ss. e 427 ss.

dell'area nell'elaborazione di uno *White Paper* intitolato «*Choosing Scotland's Future: A National Conversation: Independence and Responsibility in the Modern World*»⁵⁸.

L'iniziativa – che vide la partecipazione, attraverso invii, via web, di commenti da parte del pubblico e dei principali gruppi di interesse – culminò con la pubblicazione, il 30 novembre 2009, del paper *Your Scotland, Your Voice*, che ipotizzava diversi scenari per il futuro della Scozia, dall'ipotesi di totale devoluzione alla totale indipendenza⁵⁹.

Sin dalle prime fasi del processo, era chiara l'intenzione – dello *Scottish National Party* – di ricorrere a mezzi politici convenzionali e di procedere ad una eventuale secessione “razionalizzata”, soggetta alle regole del diritto ed ai principi democratici⁶⁰.

In seguito alle elezioni parlamentari del maggio 2011, che hanno riconfermato le posizioni dominanti del partito indipendentista e, dunque, affermato in modo inoppugnabile l'egemonia politica del nazionalismo, il Governo britannico ha deciso di affrontare la questione, tentando in certa misura di “guidare” la consultazione e proponendo – a sua volta – un *consultation paper* intitolato *Scotland's Constitutional Future*, il cui quesito principale era «a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom»⁶¹.

Il processo referendario è apparso così, a seguito del risultato delle elezioni scozzesi del maggio del 2011, inarrestabile ed ineludibile, non solo perché così lo considerava il leader dello *Scottish National Party* e capo del Governo scozzese, Alex Salmond, ma anche per il fatto che il Premier Cameron non era intenzionato ad ostacolare la strada del referendum, considerato – anzi – il modo migliore per dirimere la questione e, soprattutto, per far emergere i limiti della proposta del partito indipendentista⁶².

La risposta del Governo scozzese è arrivata il 27 gennaio 2012, con un nuovo *paper* *Your Scotland, Your Referendum – A consultation document*, aperto al contributo dei cittadini in merito a tutte le differenti questioni sollevate. Nel documento si ribadisce – tra l'altro – il diritto del Parlamento scozzese ad indire il referendum e si fissa ufficialmente all'autunno del 2014 la data della consultazione, motivando

⁵⁸ In dottrina, B. HADFIELD, *Devolution: a National Conversation?*, in J. JOWELL, D. OLIVER (ed.), *The Changing Constitution*, Oxford, 2011, 213 ss., in part. 216.

⁵⁹ Reperibile in <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/11/26155932/0>.

⁶⁰ Richiama l'immagine dell'addomesticamento della secessione, A. MASTROMARINO, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi Costituzionali*, 2014, 3, 639 ss.

⁶¹ «Secretary of State for Scotland, Scotland's Constitutional Future. A Consultation on Facilitating a Legal, Fair and Decisive Referendum on whether Scotland Should Leave the United Kingdom», London, 10 January 2012, reperibile online in www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/17779-Cm-8203.pdf. Su questo punto, cfr. A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2013, 137 ss.

⁶² Sul punto, cfr. ancora G.G. CARBONI, *I referendum mai realizzati e ancora da realizzare*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., 399, in part. 423- 424.

enfaticamente tale scelta con la necessità del tempo sufficiente per un dibattito aperto alla partecipazione dei cittadini, che ne formi la coscienza per l'assunzione della più importante decisione del popolo scozzese negli ultimi 300 anni⁶³.

È del 15 ottobre 2012 l'accordo tra il Governo britannico ed il Governo scozzese, noto anche come Accordo di Edimburgo, cui ha fatto seguito lo *Scottish Independence Referendum Bill*, approvato dal Parlamento scozzese il 21 marzo 2013⁶⁴.

Il referendum per l'indipendenza della Scozia, tenutosi il 18 settembre 2014, ha visto la vittoria degli unionisti, con 2.001.926 voti, pari al 55,3% dei votanti.

Al di là dell'esito finale, i dati interessanti di questo lungo e tortuoso processo sfociato nella consultazione referendaria, sono molteplici.

In primis, l'elevatissima affluenza (l'84,65% degli aventi diritto), a dimostrazione di quanto la questione fosse percepita come fondamentale dai cittadini scozzesi, i quali hanno dato vita ad una mobilitazione senza precedenti nella storia britannica, che ha portato alcuni studiosi ad affermare, all'indomani del voto, che «the winner [was]... the Referendum»⁶⁵. Lo svolgimento delle operazioni di voto e le composte reazioni post-referendarie sono state apprezzate da gran parte dei commentatori, sia appartenenti allo schieramento indipendentista sia a quello unionista, unanimi nel ritenere il caso scozzese uno dei momenti più alti della democrazia britannica, nel quale la partecipazione deliberativa ha trovato piena e convincente espressione, nell'ambito di una vasta mobilitazione civile e politica⁶⁶.

In secondo luogo, il *referendum day* del 18 settembre 2014 ha rappresentato un evento preparato e pensato non esclusivamente da parte di una maggioranza parlamentare incardinata a Westminster o da un esecutivo britannico, bensì frutto di un ampio dibattito costituzionalistico tra due Esecutivi negoziatori, entrambi muniti di mandati popolari e ben determinati a difendere le rispettive istanze separatiste e unioniste⁶⁷.

⁶³ Sull'intero processo referendario scozzese, sui caratteri dei diversi *consultation papers* e sull'adozione del criterio di residenza, cfr. anche H. COLINEAU, *Le référendum sur l'indépendance de l'Écosse*, in *Revue de droit public*, 2014, 4, 1005.

⁶⁴ Sui negoziati e sui nodi essenziali che dovevano essere sciolti prima che si desse via libera al referendum (tra cui, la questione dell'accertamento della legittimità costituzionale del trasferimento al Parlamento scozzese del potere di regolare il voto referendario; la nuova organizzazione della fiscalità; la regolazione della cittadinanza; l'esercizio della sovranità monetaria), D. TORRANCE, *The Battle for Britain: Scotland and the Independence Referendum*, London, 2013.

⁶⁵ Cfr. J. STANTON, *Democracy and Scotland: Turning Out for Something Special*, e S. TIERNEY, "And the Winner is ... the Referendum": *Scottish Independence and the Deliberative Participation of Citizens*, in <http://ukconstitutionallaw.org>, risp. 19 Sept. 2014 e 29 Sept. 2014.

⁶⁶ Sul referendum del 18 settembre 2014, cfr. anche M. DUNNE, *Divided Politics in the United Kingdom: the Scottish Referendum, the Rise of Ukip and British Relations with the European Union*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2014, 787, in part. 803: «the participation-rate in the Scottish referendum was 85% from an electorate whose numbers were at a historically high level, thanks mainly to lowering the voting-age to 16, two years younger than for Westminster elections».

⁶⁷ Così A. TORRE, *Referendum e sovranità popolare nel Regno Unito*, cit., in part. 1648 ss.

La recente crisi sulla *Brexit*, con la bocciatura dell'accordo negoziato con l'Unione europea, ha inevitabilmente rilanciato le istanze separatiste in Scozia e non è un caso che le elezioni europee del 23 maggio 2019 hanno visto la vittoria schiacciante dei partiti indipendentisti, primo tra tutti lo *Scottish National Party*⁶⁸.

Nell'attesa dei nuovi sviluppi che emergeranno dagli esiti della *Brexit* e delle elezioni europee, dal punto di vista più squisitamente costituzionale, attenta dottrina ha messo in luce che la "via politica" alla consultazione referendaria scozzese ha avuto successo proprio a causa della mancanza, nel Regno Unito, di una Costituzione rigida e formale, quale proiezione della sovranità esclusiva dello Stato⁶⁹.

Su questo punto, non può non essere messa in luce la diversità (giuridico-costituzionale, prima ancora che politica) rispetto al caso catalano, che sarà ora richiamato.

5. Sovranità esclusiva dello Stato, rigidità della Costituzione e mancanza di "spirito di consenso": il caso della Catalogna.

Negli ordinamenti a Costituzione rigida – e il caso della Catalogna insegna – i problemi che una pretesa secessionista suscita sono diversi e complessi⁷⁰.

Le questioni mettono inevitabilmente in crisi – o comunque in discussione – temi quali la sovranità esclusiva dello Stato, la rigidità della Costituzione e le procedure della sua revisione, quali pretesi limiti alla richiesta di sovranità del singolo popolo minoritario.

A ciò si aggiunga il ruolo giocato dal Tribunale costituzionale spagnolo, «sottoposto a una inopportuna sovraesposizione politica e mediatica, nel disperato tentativo di mantenere un ruolo istituzionale equilibrato»⁷¹.

A differenza della Corte suprema canadese nel suo *Reference* sulla secessione del Québec del 1998, la quale tentò di aprire una via di soluzione democratica, pacifica e pattuita tra le parti, i vari interventi – che si sono succeduti negli ultimi anni⁷² – del

⁶⁸ Si veda il Focus AA.VV., *Le elezioni europee. Stato per Stato*, in *federalismi.it.*, n. 10, 22 maggio 2019.

⁶⁹ Cfr. ancora P. CARROZZA, *Secessionismi, integrazione europea, sovranità: nuovi e vecchi problemi del costituzionalismo*, cit., in part. XXV.

⁷⁰ Si fa riferimento sin da subito al recente studio di G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla Nazione storica alla Repubblica immaginaria*, Napoli, 2018. Sulla rivendicazione catalana, cfr. anche, di recente, G. FERRAIUOLO, *Non far niente. È democratico?*, in *federalismi.it.*, n. 17, 12 settembre 2018.

⁷¹ Così A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 3/2017, in part. 4.

⁷² Oltre alla sentenza del 28 giugno 2010 (STC 31/2010) su cui ci si soffermerà a breve, e oltre alle note sentenze nn. 42/2014 del 25 marzo e n. 259/2015 del 2 dicembre, si rinvia, ad esempio, tra le altre, a STC 77/2017 del 21 gennaio; ATC 24/2017 del 14 febbraio; SSTC 51/2017 e 52/2017 del 10 maggio; STC 90/2017 del 5 luglio.

Giudice costituzionale spagnolo sono stati, anzi, considerati da parte della dottrina, elementi scatenanti di una nuova fase di rivendicazioni nazionaliste e della crescita del sentimento indipendentista popolare⁷³.

Si pensi alla decisione del 28 giugno 2010 (STC 31/2010), con la quale il Tribunale costituzionale spagnolo ha dichiarato, a maggioranza, l'incostituzionalità di ben quattordici disposizioni della *Ley Orgánica 6/2006 de 19 de Julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* e che ha sollevato una forte indignazione, esplosa nell'oceanica manifestazione di protesta che si è svolta a Barcellona il 10 luglio 2010, con lo slogan «Siamo una nazione. Decidiamo noi»⁷⁴.

La sentenza del *Tribunal Constitucional*, assumendo una linea di particolare rigore rispetto ad un processo di più intenso decentramento avviato, a Costituzione invariata, con l'approvazione degli Statuti di “seconda generazione”⁷⁵, è stata poi aspramente criticata sia dagli ambienti maggiormente sensibili alle istanze di decentramento – per aver rimesso in discussione la “pace autonómica” faticosamente raggiunta⁷⁶ – che da quelli tradizionalmente più conservatori – per l'uso eccessivamente disinvolto della tecnica dell'interpretazione conforme e per la conseguente deviazione dal modello del *legislador negativo*⁷⁷.

Si è così manifestata una vera e propria rottura di quello «spirito di consenso» che aveva fondato la Costituzione del 1978, a cui sono seguiti altri interventi della

⁷³ Cfr. L. FROSINA, *La sfida dell'indipendentismo catalano nella perdurante emergenza economica*, cit., che parla di una degenerazione dei rapporti della Catalogna con lo Stato centrale, iniziata proprio con la celebre sentenza del Tribunale costituzionale sullo statuto di autonomia catalano, su cui si veda *infra*.

⁷⁴ I commenti a tale sentenza sono numerosissimi. Per un primo studio si rimanda al numero monografico della rivista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 15, 2010, dedicato a *El Tribunal Constitucional y el Estatut*. Tra i tanti, anche per un commento alla questione catalana ed al ruolo giocato, in generale, dal Tribunale costituzionale in tale processo, cfr., ad esempio, A. GALÁN GALÁN, *Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2013, 95 ss. Secondo J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La sentencia del Tribunal constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico*, in *federalismi.it*, 2010, il Tribunale costituzionale si è mostrato «muy celoso de sus atribuciones como Supremo intérprete de la Constitución», rivendicando ancora una volta il suo ruolo decisivo nello sviluppo dello Stato autonomico. Si veda anche A. GREPPI, *Retiche dell'unità. “Nazione” e “nazionalità” nella Sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto della Catalogna*, in E. VITALE (a cura di), *Quale federalismo?*, Torino, 2011, in part. 155 ss. Alla questione catalana la dottrina spagnola ha dedicato una sconfinata bibliografia. Si può rinviare, ad esempio, ai numeri monografici pubblicati dalla rivista *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016 e dalla *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 54, 2017.

⁷⁵ Ha parlato di una “seconda tappa” dello Stato delle Autonomie, P. CRUZ VILLALÓN, *La reforma del Estado de las Autonomías*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2, 2006, 84 ss. In argomento, G. POGGESCHI, *Le modificazioni costituzionali tacite in Spagna. L'Estado autonómico modello ammirato del diritto comparato ma in crisi di identità e legittimazione in patria*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 4, 1764 ss. Si veda anche l'ampio studio monografico di A.M. RUSSO, *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, 2010.

⁷⁶ In argomento, anche per gli ampi riferimenti bibliografici, si richiama lo studio di R. IBRIDO, *Il “derecho a decidir” e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo*, in *federalismi.it.*, 14, 2014.

⁷⁷ Su questo punto, cfr. ad esempio C. VIDAL, *Reescribir el Estatuto de Cataluña*, in *La Razon*, 11/10/2010: «[...] Desde el punto de vista jurídico, esta técnica, en lugar de arrojar claridad y contribuir a la seguridad jurídica, deja muca sombras y aporta inseguridad. No es la técnica adecuada para zanjar elementos claves como los conceptos de nación, pueblo, ciudadanía».

Corte, ad esempio con sentenza n. 42 del 25 marzo 2014, con la quale si è accolto parzialmente il ricorso del Governo spagnolo contro la Risoluzione 5/X adottata dal Parlamento catalano⁷⁸.

Tra i passaggi fondamentali dell'articolata sentenza, il Tribunale ritiene l'incostituzionalità dell'art. 1 della Risoluzione, in base al quale «El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano». Tale disposizione contrasterebbe in modo manifesto con l'indissolubile unità della Nazione spagnola – come riconosciuto dall'art. 2 della Costituzione – e con la sovranità nazionale che, in forza dell'art. 1, comma 2, risiede nel popolo spagnolo.

Secondo il *Tribunal Constitucional*, l'attribuzione costituzionale di forme di autonomia ad un determinato ente territoriale preclude il riconoscimento a quest'ultimo di una porzione di sovranità, essendo i due concetti – sovranità e autonomia – antitetici e non sovrapponibili⁷⁹. La sovranità nazionale del popolo spagnolo – se si leggono le aspre critiche di parte della dottrina – finisce così per identificarsi come una sorta di «dogma di fede, una realtà misteriosa, inafferrabile e non soggetta a discussione», che non ammette alcuna trasformazione, né segmentazione su base territoriale⁸⁰.

Sulla costituzionalità della clausola di chiusura della Risoluzione, in base alla quale «El Parlamento de Cataluña anima a todos los ciudadanos y ciudadanas a ser protagonistas activos en el proceso democrático de ejercicio del derecho a decidir del pueblo de Cataluña», il Tribunale ritiene che essa non autorizzi la convocazione di un referendum sull'autodeterminazione della Catalogna⁸¹.

⁷⁸ Si tratta, precisamente, della *Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del Poble de Catalunya*, in BOPC, n. 13 del 24 gennaio 2013.

⁷⁹ Vi è peraltro da sottolineare che la Risoluzione impugnata, sin dallo stesso titolo, faceva riferimento alla sovranità del «popolo catalano», e non già alla sovranità della Comunità autonoma di Catalogna. Da questo punto di vista, il Tribunale costituzionale ha di fatto dichiarato l'incostituzionalità di un precetto diverso rispetto a quello impugnato, volendo a tutti costi rileggere l'enunciato in maniera tale da attribuire il «carácter de sujeto político y jurídico soberano» alla Catalogna anziché al «pueblo de Cataluña», come risultava, invece, a chiare lettere, nell'art. 1 della Risoluzione.

⁸⁰ Così, in senso critico, R. IBRIDO, «In nome del popolo spagnolo». *Il Tribunale costituzionale e la Dichiarazione di sovranità del Parlamento catalano*, in www.diritticomparati.it, 2014: «Il Tribunale costituzionale non ha saputo spiegare – o meglio: non ha voluto spiegare – perché, malgrado il mondo sia così tanto cambiato rispetto al 1978, il significato di sovranità non abbia subito mutamenti altrettanto profondi da ammettere una segmentazione di questo concetto su base territoriale».

⁸¹ Concorda con l'impostazione seguita dal *Tribunal Constitucional*, M. ARAGÓN REYES, *Problemas del Estado autonómico*, in *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Número 31, Diciembre 2014, 1 ss.: «La unidad de la nación es una constatación, y una prescripción, clara en el texto constitucional, y justamente por ello lo que debe abordarse necesariamente, porque resulta de la afirmación anterior, es el problema límite que dicha unidad plantea, que no es otro que el de la relación entre Constitución y secesión. A ese respecto, lo primero que ha de constatarse es que nuestra Constitución no permite (ninguna Constitución puede hacerlo) la secesión de una parte del territorio, de una parte de la comunidad nacional, por la sola voluta de esa parte».

«Una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España»⁸².

Il “diritto a decidere” identificherebbe piuttosto un’aspirazione politica da perseguire nei modi e nelle forme previste dalla Costituzione e, in particolare, dal procedimento di revisione costituzionale⁸³.

Se ne deduce che il *derecho a decidir* così delineato può trovare una realizzazione effettiva solo con il consenso del Parlamento nazionale. Il *thema decidendum* della sovranità statale costituisce il fulcro centrale della sentenza del *Tribunal Constitucional*.

Il carattere rigido della Costituzione costituisce il presupposto logico-giuridico, l’argomento chiave, per respingere l’ammissibilità delle richieste di referendum e per dichiarare contrario a Costituzione l’atto che lo indice.

Il Tribunale costituzionale spagnolo non nega espressamente il diritto all’autodeterminazione politica, riconoscendo – anzi – il diritto della minoranza catalana di decidere il proprio futuro. Allo stesso tempo, tuttavia, viene affermato che la sovranità esclusiva dello Stato – che diviene la sovranità della Costituzione e della sua immodificabilità al di fuori delle procedure di revisione – costituisce un limite invalicabile alla pretesa di sovranità del singolo popolo minoritario.

6. Il principio del consenso alla base del difficile equilibrio tra unità e diversità.

La distanza sostanziale della pronuncia del *Tribunal Constitucional* rispetto al *leading case* canadese del 1998 è profonda.

Il principio di “giusto negoziato” sottinteso dalla *Supreme Court* presuppone l’attivazione di un confronto (anche) in sedi informali e atipiche, cosicché il ricorso alla procedura di revisione costituzionale finirebbe per individuare un (eventuale) punto di arrivo e non già di partenza del processo di negoziazione. Il *Tribunal Constitucional*, invece, ha fatto esclusivo riferimento alle procedure tipiche di revisione costituzionale, limitando il confronto Stato-Comunità autonoma – senza alcun intendimento di conciliazione – nella sola sede parlamentare e, quindi, in un ambito che non può considerarsi “neutro”.

⁸² Cfr. ancora M. ARAGÓN REYES, *Problemas del Estado autonómico*, cit., 1 ss., il quale esprime profonde critiche alla stessa essenza del diritto di autodeterminazione, oltre che alle richieste indipendentiste catalane: «No existe, pues, en nuestro ordenamiento consitutucional (ni en ningún ordenamiento constitucional digno de ese nombre) el derecho de autodeterminación del que pueda ser titular una fracción de la nación. El único ente capaz de autodeterminarse es, insisto una vez más, el pueblo español en su conjunto, porque solo a ese pueblo se le atribuye la potestad soberana».

⁸³ Su questo punto e per un ampio commento alla sentenza, J. M. CASTELLÀ ANDREU, *El problemático encaje constitucional del “derecho a decidir” de Cataluña y sus vías de ejercicio*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2014, 807.

L'incapacità dimostrata dal Governo centrale spagnolo di trovare una soluzione dialogica alle richieste catalane e l'approccio formalistico seguito dal *Tribunal Constitucional* hanno determinato le note reazioni di protesta da parte della Comunità autonoma, culminate con le due consultazioni popolari (prive di valore formale ma dall'enorme peso politico) del 9 novembre 2014⁸⁴ e del 1 ottobre 2017⁸⁵.

In mancanza di un "tavolo", di una trattativa all'interno del quale le istituzioni politiche nazionali e locali predisponessero un nuovo accordo, nel senso di una modifica ragionata del testo costituzionale⁸⁶, è così cresciuto quel movimento popolare che ha fatto del "diritto a decidere" (più congeniale rispetto all'autodeterminazione) la propria bandiera.

È seguito un "braccio di ferro" tra Barcellona e Madrid che ha dato vita ad una gravissima crisi politica, sino alla dichiarazione del Parlamento catalano del 27 ottobre 2017 di costituzione della Repubblica catalana, come Stato indipendente e sovrano, di diritto, democratico e sociale⁸⁷.

Si è così avuto il primo caso di applicazione – nella storia costituzionale spagnola – dell'art. 155 della Costituzione⁸⁸, con lo scioglimento del Parlamento catalano e

⁸⁴ Alla scelta di questa consultazione popolare "alternativa" si è giunti, come *extrema ratio*, proprio dopo che il Tribunale costituzionale ha ammesso i ricorsi presentati dal Governo contro la legge catalana n. 10/2014, sulle *consultazioni popolari non referendarie e altre forme di partecipazione popolare*, e sul decreto n. 129/2014, di convocazione della relativa consultazione, che ha determinato la sospensione automatica dell'applicazione di tale normativa, ai sensi dell'art. 161, comma 2, Cost., sospendendo – di fatto – tutte le attività preparatorie e organizzative collegate al processo partecipativo. Con la sentenza n. 31/2015, il *Tribunal constitucional* dichiara l'incostituzionalità dell'art. 3.3. della *llei* n. 10 del 2014, nella parte in cui istituisce e definisce la consultazione di carattere generale – pur etichettata come "non referendaria" – sostanzialmente costruendola come una «vera e propria consultazione referendaria, strutturata come appello al corpo elettorale per mezzo del voto». Sulla sentenza del Tribunale n. 138/2015, con la quale si è dichiarato incostituzionale il decreto n. 129/2014, cfr. A. MASTROMARINO, *Il Tribunale costituzionale torna a dire no alla Catalogna*, in Centro Studi sul Federalismo, *Commenti*, n. 57, 22 giugno 2015, in www.csfederalismo.it.

⁸⁵ Si richiama l'Editoriale di B. CARAVITA, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *federalismi.it*, n. 19, 11 ottobre 2017. Cfr. anche M. PLUTINO, *La vicenda catalana tra istanze politiche malposte e la dura logica dello Stato di diritto*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 30 dicembre 2017. Più di recente, si fa riferimento ancora allo studio di G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla Nazione storica alla Repubblica immaginaria*, Napoli, 2018. Interessante anche lo studio di J. CAGIAO Y CONDE, *Un sassolino nella scarpa. La Catalogna come chiave della crisi del modello territoriale spagnolo*, in *federalismi.it*, n. 17, 12 settembre 2018.

⁸⁶ Parlava di riforma "ragionata" della Costituzione spagnola, già ai tempi del governo Zapatero, A. MASTROMARINO, *La Spagna verso una riforma "ragionata" della Costituzione?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, 4, 1519 ss. Più di recente invece, sulle ultime vicende, Cfr. S. GAMBINO, *Pretese sovranistiche della Catalogna e unità indissolubile della Nazione spagnola*, in *Dpce on line*, n. 3, 2017, in part. 451; G. CONTI, *La Catalogna tra secessione e Costituzione*, in *Diritti comparati*, 28 settembre 2017.

⁸⁷ Come noto, alla seduta del Parlamento catalano, l'opposizione non ha volontariamente preso parte e contro la deliberazione, i parlamentari socialisti hanno presentato *recurso de amparo* di fronte al Tribunale costituzionale, mentre l'esecutivo si è avvalso dell'istituto dell'*incidente de ejecución de sentencia*. Ulteriori approfondimenti in A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, cit., 1 ss.

⁸⁸ Come noto, l'art. 155 della Costituzione spagnola prevede, al comma 1, che «si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». Al comma 2, si specifica che «para la ejecución de las medidas

l'indizione di nuove elezioni, poi effettivamente svolte il 22 dicembre 2017 con un'affluenza di oltre l'80%⁸⁹.

Nel febbraio 2019, è iniziato il processo – dinanzi al *Tribunal Supremo español* – ai leader indipendentisti della Catalogna, accusati di malversazione, disobbedienza e ribellione allo Stato spagnolo.

Rimane da chiedersi se un problema di natura eminentemente politica come quello del rapporto tra la Catalogna e il resto della Spagna, che ha profonde radici e implicazioni di carattere storico, politico, economico e culturale, possa essere risolto da un giudizio penale e da un organo giudiziario⁹⁰.

L'avvio del processo è destinato anzi a far crescere la tensione tra Barcellona e Madrid, sebbene il nuovo premier socialista Pedro Sanchez si sia mostrato più aperto al dialogo rispetto al suo predecessore Rajoy⁹¹ e – pur non facendo concessioni alle rivendicazioni catalane⁹² – abbia aperto alla possibilità di modifica dello statuto verso maggiori garanzie di autonomia⁹³.

previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas». Cfr. L. FERRARO, *Un nuovo governo autonomico e la fine della coercizione statale in Cataluña: un consuntivo sull'art. 155 della Costituzione spagnola*, in *federalismi.it.*, n. 17, 12 settembre 2018, 3 ss., ricorda in realtà che già nel 1989 l'istituto della coercizione statale fu esperito nei confronti delle Canarie a causa di obblighi fiscali rimasti inevasi. In quel caso, ricorda l'Autore, fu sufficiente la semplice richiesta di adempimento del Governo nazionale per ripristinare da parte di quella Comunità Autonoma un corretto rapporto tra centro e periferia, senza l'adozione di specifiche misure.

⁸⁹ Su questo punto, L. FROSINA, *La deriva della Catalogna verso la secessione unilaterale e l'applicazione dell'articolo 155 Cost.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2017. Di recente, L. FERRARO, *Un nuovo governo autonomico e la fine della coercizione statale in Cataluña*, cit., 2, il quale sottolinea come il recente avvento in Catalogna di un nuovo Esecutivo, ha determinato la fine dell'applicazione dell'art. 155 della Costituzione spagnola.

⁹⁰ Cfr. l'interessante articolo di F. MARCELLI, *Catalogna, la questione dell'indipendenza non si può risolvere in un tribunale*, in *IlFattoQuotidiano.it.*, 20 febbraio 2019.

⁹¹ Come noto, la destituzione del Governo Rajoy (con mozione di sfiducia costruttiva approvata il 1° giugno 2018) è stata consequenziale allo scoppio della crisi del partito popolare, in seguito alla nota sentenza n. 20/2018, del 24 maggio 2018, della sezione seconda della Sala Penale dell'*Audiencia Nacional* di Madrid, sul caso *Gürtel*, con la quale si è denunciato una serie di reati fiscali, finanziamenti illeciti, riciclaggio, frodi all'amministrazione pubblica, compiuti nel periodo compreso tra il 1999 e il 2005. Cfr., sulle elezioni anticipate del 28 aprile 2019 ed anche sui recenti sviluppi delle elezioni europee del 26 maggio 2019, L. FROSINA, *La maratona elettorale spagnola. Dal bipartidismo imperfecto al multipartidismo fragmentado*, in *federalismi.it.*, 15 maggio 2019, in part. 9. Cfr. anche C. VIDAL PRADO, *Sfiducia costruttiva in Spagna?*, in *Dpce – on line*, 2018, n. 4.

⁹² Non sono mancate comunque tensioni se si pensa alla mancata approvazione del progetto di legge di bilancio 2019, arenatosi a febbraio 2019 nelle Aule del Congresso dei Deputati. Decisiva in tal senso è stata l'opposizione dei partiti dell'indipendentismo catalano, che hanno posto il proprio veto sulla legge di bilancio, dinanzi al diniego del Premier Sanchez a negoziare il referendum di secessione e il processo indipendentista. I partiti indipendentisti avevano infatti posto come condizioni per approvare il progetto di legge di bilancio: il ritiro delle accuse contro i dirigenti politici catalani rinviati a giudizio nel processo penale in corso; l'apertura di un tavolo di negoziati per risolvere il conflitto catalano, riconoscendo il diritto all'autodeterminazione e la celebrazione di un referendum in Catalogna.

⁹³ Su questo punto e sui più recenti sviluppi della vicenda, F. ALLASIA, *Spagna: il premier Pedro Sánchez si dichiara favorevole alla convocazione di un referendum per l'autogoverno della Catalogna*, in *federalismi.it.*, 19 settembre 2018, ove si dà conto della volontà del Premier di convocare un referendum al fine dotare la Catalogna di uno statuto che garantisca maggiore autonomia.

A differenza del caso scozzese, nella vicenda catalana v'è stato un evidente problema di formale legalità costituzionale: «non è stato rispettato il principio di unità ed indivisibilità dello Stato; non è stato rispettato il principio della rigidità della Costituzione; non è stato rispettato nemmeno lo statuto di autonomia; non sono stati rispettati ordini legittimamente dati dalle autorità competenti, a partire dal Tribunale costituzionale. Sotto il profilo costituzionale interno, fa impressione come una democrazia che tutti abbiamo ritenuto matura – ma forse quarant'anni sono pochi per ritenere consolidato questo giudizio! – sia potuta arrivare sulla soglia dello scontro armato»⁹⁴.

Il *Reference* della Corte suprema canadese sulla questione del Québec avrebbe potuto e dovuto fornire una guida sia per le istituzioni catalane e che per le istituzioni nazionali spagnole, immerse entrambe in quello che è stato definito «oscuro velo di democrazie senza memoria»⁹⁵.

La Corte suprema del Canada aveva sottolineato l'importanza della negoziazione e del compromesso, oggetto di un perenne rinnovamento⁹⁶.

In mancanza di depositari esclusivi della verità («No one has a monopoly on truth», par. 68), la soluzione preferibile è quella che si impone con il dibattito. «Inevitably, there will be dissenting voices. A democratic system of government is committed to considering those dissenting voices, and seeking to acknowledge and address those voices in the laws by which all in the community must live»: è inevitabile che vi siano voci dissenzienti ma un sistema democratico deve riconoscere queste voci e riportarle entro un processo regolato dal diritto.

Il diritto internazionale e le voci espresse dalla comunità internazionale – unanimi nel non riconoscere la Catalogna quale Stato indipendente e sovrano – sono stati fattori determinanti nel fallimento del tentativo di secessione catalano⁹⁷.

È vero che, come visto in principio a questo studio, l'autodeterminazione continua ad essere contraddistinta da margini di incertezza giuridica, riguardo all'ambito soggettivo di applicazione, in particolare rispetto all'individuazione dei gruppi destinatari del corrispettivo diritto. È però altrettanto vero che

⁹⁴ Cfr. ancora le profonde riflessioni di B. CARAVITA, *La Catalogna di fronte all'Europa*, cit., 3, il quale invero volge critiche anche all'operato del Tribunale costituzionale spagnolo. Oltre alla debolezza delle istituzioni centrali, deve dirsi, infatti, che, sotto un profilo strettamente giuridico, il Tribunale costituzionale spagnolo ha malamente utilizzato gli strumenti che poteva ricavare dalla funzione di *giuridificazione dei conflitti politici* ad esso, come a tutti i giudici costituzionali, affidata. Ad esempio, si sarebbe potuta adottare non una radicale dichiarazione di incostituzionalità della legge catalana sul referendum e sulla susseguente proclamazione di indipendenza, bensì una sentenza interlocutoria, di incostituzionalità parziale, cercando di circondare il referendum di maggiori garanzie, di ricondurlo sul terreno consultivo, imponendo una fase di trattative politiche e di negoziazione dopo l'eventuale risultato positivo.

⁹⁵ Si richiamano ancora le parole di B. CARAVITA, *La Catalogna di fronte all'Europa*, cit., 4.

⁹⁶ Di recente, si rinvia al recente studio di G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale degli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, in part. 143, sul ruolo cruciale svolto dalla Corte suprema canadese.

⁹⁷ Sull'influenza della comunità internazionale sul fallimento del tentativo di secessione catalana, A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, cit., in part. 11.

l'autodeterminazione non può essere invocata per giustificare unilaterali tentativi disgregativi dell'unità ed integrità territoriale di uno Stato, né per legittimare il diritto di secessione da parte di minoranze desiderose, spesso per rivendicazioni nazionaliste (spesso populiste), di ergersi a Stati indipendenti⁹⁸.

Tuttavia, se non sussiste un diritto interno alla secessione, non può essere negato quel "diritto costituzionale" ad avviare tutte le procedure previste dal sistema di rappresentanza in grado di soddisfare gli interessi reciproci, sulla base di un confronto aperto e rispettoso della pari legittimità delle diverse posizioni.

Il caso scozzese può essere considerato in un certo senso esemplare.

Un modello in cui si è riusciti – politicamente – ad addivenire ad una decisione condivisa sia sulla definizione del quesito che su tutti gli aspetti fondamentali della consultazione, in modo che la consultazione popolare si svolgesse senza che su di essa potesse pendere la possibilità di una pronuncia giudiziaria.

Anche in presenza di una *unwritten Constitution*, si è proceduto rispettando il costituzionalismo e, quindi, consentendo a quella parte di popolo che chiedeva di rendersi autonomo dalla Madre Patria di autointerrogarsi – attraverso il voto – per sapere se realmente la volontà secessionista fosse appannaggio o meno della maggioranza dei cittadini scozzesi⁹⁹.

Il Regno Unito ha dato dimostrazione di aver ben radicata una cultura politica di negoziazione, così efficace e profonda da evitare che le tendenze separatiste si trasformassero in scontri di tipo nazionalistico.

Nei mesi a venire, si comprenderà meglio se i forti attriti sorti a seguito della sempre più intricata questione della *Brexit*¹⁰⁰ sfoceranno a meno in un nuovo referendum sull'indipendenza dal Regno Unito, da tenere – come ha affermato la premier scozzese Nicola Sturgeon – entro maggio 2021¹⁰¹.

Resta da riconoscere che una volta risolti i problemi di inquadramento giuridico, spetta alla politica utilizzare gli strumenti più adeguati per comporre contrasti non altrimenti sanabili sul solo piano della logica giuridica¹⁰².

⁹⁸ Di recente, in questa *Rivista*, M.G. RODOMONTE, *Il "populismo sovranista" e l'Europa. A proposito di crisi della democrazia e del processo di integrazione europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2019.

⁹⁹ In questo senso, T.E. FROSINI, *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti*, 1, 2015.

¹⁰⁰ La questione è sempre più complessa, anche a seguito delle elezioni europee del maggio 2019 e alla luce della strabiliante vittoria del *Brexit Party* di Nigel Farage, della contemporanea avanzata di forze filo-Ue, come il Partito liberal-democratico, i Verdi e il Partito Nazionale scozzese, e della parallela sconfitta subita da entrambi i due partiti tradizionali, il Partito Laburista e il Partito Conservatore.

¹⁰¹ La premier ha anche lanciato la proposta di una larga consultazione, nel Parlamento e tra i cittadini, per capire quali maggiori autonomie la Scozia desidera avere: così nell'articolo di E. BONINI, *Edimburgo avverte Londra: "Se sarà Brexit i nostri cittadini decideranno sull'indipendenza"*, in www.eunews.it, 24 aprile 2019.

¹⁰² In un ambito come questo, relativo a una ipotesi di secessione, il diritto può molto, ma certo non può tutto: così anche G. POGGESCHI, *Il procés independentista catalano: un'opera di teatro alternativo (sperabilmente con un happy ending)* e P. PISICCHIO, *Catalogna e il silenzio della politica*, entrambi in *Dpce on line*, Forum, 3 novembre 2017 e 31 ottobre 2017. Sottolinea come lo scontro tra Stato centrale e Catalogna non sia solo di

Con particolare riferimento al caso catalano, non si può non considerare la strategia politica seguita dal Governo Rajoy, il quale – a differenza, ad esempio, della reazione del Governo Cameron alle richieste scozzesi – ha tenuto un atteggiamento di totale chiusura verso il malessere e il dissenso locale¹⁰³.

Ciò dimostra che non può considerarsi sufficiente una (sia pur solida) architettura costituzionale, ma è opportuna una volontà politica condivisa, un atteggiamento sociale e politico volto al riconoscimento delle differenze, che passi – se necessario – anche (ma non solo) da una formale modifica di quell’architettura costituzionale.

L’accomodazione politica diviene un modo per evitare la secessione, la disgregazione e la dissoluzione degli Stati, attraverso pratiche di riconoscimento delle diversità¹⁰⁴.

Ebbene, il caso del Québec, della Scozia e, in negativo, della Catalogna, insegnano che è il principio democratico del consenso – come opposto alla coercizione – l’unico in grado di preservare l’unità del popolo e la diversità dei popoli.

ABSTRACT

Negli ultimi anni e da più parti in Europa, sono emerse sempre più forti spinte centrifughe che hanno messo a dura prova la resistenza dell’architettura europea ed evidenziato la fragilità degli Stati nazionali contemporanei e dei rimedi approntati dall’odierno costituzionalismo.

Le rivendicazioni della Scozia, della Catalogna e, in una certa misura, della Lombardia e del Veneto, hanno ottenuto risposte diverse, a dimostrazione di come, una volta risolti i problemi di inquadramento giuridico (costituzionale ed

diritto costituzionale, ma «prettamente politico», S. GAMBINO, *Pretese sovranistiche della Catalogna e unità indissolubile della Nazione spagnola*, in *Dpce on line*, n. 3, 2017, 453.

¹⁰³ Si è già ricordato che in Catalogna, le classi medie urbane e la piccola e media imprenditoria avevano chiesto allo Stato centrale un nuovo “accordo economico di coabitazione”, a seguito della profonda crisi economico-finanziaria. Le richieste erano state però ignorate dai partiti nazionali, rendendo, di fatto, possibile la svolta indipendentista di *Convergència i Unió* e *Esquerra Republicana de Catalunya*.

¹⁰⁴ Secondo A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, cit., in part. 10-11, tuttavia, le rivendicazioni del nazionalismo secessionista catalano hanno avuto un evidente animo populista, sempre meno culturale e sempre più etnico, sempre meno propenso a un assetto multinazionale e sempre più escludente, volto a cavalcare l’onda del malcontento del movimento degli *indignados* e a servirsi dei fattori etnico-culturali per contingenze meramente politiche, se non economico-finanziarie. Di recente, per una riflessione di ampio respiro sul caso del Quebec, della Catalogna, della Scozia e, più in generale, sulle sfide delle società plurinazionali e sul ruolo dei tribunali, «che hanno grandi responsabilità nel mantenere il legame di fiducia che deve prevalere tra i membri delle diverse comunità in un contesto di pluralismo identitario», A.-G. GAGNON, *Sfide emergenti negli Stati plurinazionali*, in *federalismi.it.*, n. 17, 12 settembre 2018.

internazionale), sia indispensabile una volontà politica condivisa, un atteggiamento sociale e politico volto al riconoscimento delle differenze e del principio del consenso.

In un quadro geopolitico come l'attuale, frammentato e disorganico dal punto di vista politico, economico e territoriale, le sfide che attendono l'Unione europea e i singoli Stati membri – anche a seguito delle elezioni europee del maggio 2019 e delle estenuanti trattative legate alla *Brexit* - sono molteplici e sempre più complesse.

Scotland, Catalonia, the Italian Regions of Lombardia and Veneto are cases representing a broader phenomenon of democratic secessionist mobilization, which put a strain the European Union's structure. These cases highlighted the vulnerability of the current constitutionalism and proved how crucial is the political will, in order to recognize the differences.

Following the elections of the European Parliament of May 2019, the EU will have to deal with a whole series of challenges: i.e. the paralyzing Brexit negotiations and the growth of separatism movements.

KEYWORDS: Separatist movement, Secessionism, European Union, Referendum, Autonomy