

Alessio Martino

Le Corti supreme alla prova dell'istanza secessionista. Un difficile equilibrio fra protezione dell'unità, riconoscimento del particolarismo e processi integrativi

(doi: 10.1438/95899)

Diritto pubblico (ISSN 1721-8985)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2019

Ente di afferenza:

Università la Sapienza di Roma (Uniroma1)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Alessio Martino

Le Corti supreme alla prova dell'istanza secessionista

Un difficile equilibrio fra protezione dell'unità, riconoscimento del particolarismo e processi integrativi

Sommario: 1. Unità e particolarismo: la questione del secessionismo contemporaneo. – 2. Le istanze secessioniste: fra disgregazione e potenzialità inclusive. – 3. Il ruolo delle Corti: centralità e prospettive della gestione del conflitto. – 4. La vicenda identitario-secessionista alla prova dell'esperienza: alcuni snodi paradigmatici. – 4.1. Unità nazionale, sovranità e autonomie nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. – 4.2. Il principio di “negoziato” nella giurisprudenza della Corte suprema canadese. – 4.3. “Diritto a decidere” e complessità dello scontro identitario nel caso spagnolo. – 5. Conclusioni.

1. *Unità e particolarismo: la questione del secessionismo contemporaneo*

La recente e crescente crisi della sovranità degli stati¹ ha finito per sottoporre a tensioni inedite l'idea stessa di nazione², generando una grave

¹ *Ex multis*, J. Butler, G. Chakravorty Spivak, *Che fine ha fatto lo stato-nazione?*, Roma, Meltemi, 2009; ma anche, rispetto allo scontro fra “sovrano nazionale” e “antisovrano transnazionale”, si veda M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 178 ss.; infine, sulla crisi della sovranità nel contesto europeo, si veda tra gli altri N. McCormick, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, Bologna, Il Mulino, 1999.

² Il riferimento è alla crescente crisi della «corrispondenza fra la comunità politica e le compatte fisionomie identitarie dello stato nazione» (P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 240) su cui v. S. Benhabib, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2008, ma anche C. Galli, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino, 2001. In relazione alle teorie formulate dagli autori citati, qui si propone una rilettura del processo di indebolimento della sovranità nazionale in favore delle autorità sovranazionali (secondo cui «la sovranità degli stati non rivest[è] più i connotati di una assoluta supremazia, ma si misur[a] con gli spazi di gioco di frammenti di sovranità di altre istituzioni che concorrono con essa», così P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., p. 241), proponendone un adattamento “discendente” completamente contestualizzato nelle realtà nazionali, nel

frattura all'interno delle identità nazionali che ha a sua volta prodotto una progressiva riemersione delle istanze di affermazione delle identità locali e regionali³. In effetti, non può nascondersi che proprio «l'intensificarsi dei fenomeni separatisti e delle richieste di referendum sull'indipendenza» rappresentino il più chiaro «segnale di una rinnovata crisi della sovranità e dello Stato-nazione»⁴.

Tale destabilizzazione delle condizioni di gestione delle istanze particolaristiche nel quadro dell'unità statale può essere pacificamente individuata come una delle concause, probabilmente la principale, alla base delle odierne molteplici crisi secessioniste e dissolutive in tutto il mondo, rendendo utile – e forse financo urgente – comprendere quali possano essere gli antidoti al pericolo della disgregazione e, ancor di più, quali i luoghi ove tale conflitto possa essere convogliato per essere affrontato con strumenti idonei ed efficaci.

Il punto focale del problema, considerando come senza dubbio «sulla terra c'è un grandissimo numero di nazioni potenziali» e come il mondo abbia spazio solamente «per un certo numero di unità politiche autonome o indipendenti», sembra essere quello dell'impossibilità di «soddisfare tutti i nazionalismi, per lo meno contemporaneamente»; ciò non semplicemente comporta che «il soddisfacimento di alcuni implic[herebbe] la frustrazione di altri»⁵, ma – di più – fa sorgere il dubbio che la strada del soddisfacimento delle diverse istanze secondo un approccio alla materia che si limiti all'alternativa soddisfare/reprimere possa non rappresentare una efficace soluzione. Si pone pertanto il problema – che costituisce la specifica domanda di ricerca da cui prendono le mosse queste riflessioni – di indagare se la secessione possa piuttosto essere analizzata quale *processo* potenzialmente diretto all'istanza divisoria piuttosto che come istanza separatista *tout court* considerata.

contesto delle quali sempre più spesso si assiste all'emersione dello scontro fra i centri di sovranità statali – già erosi dal trasferimento di competenze verso l'“alto” – i quali si trovano oggi a dover in qualche modo contrastare un nuovo processo disgregativo verso il “basso”.

³ «With the rise of nationalism in the twentieth century, secessionists have sought to redraw the boundaries according to identity classifications, such as religion, ethnicity, language, culture, shared history, and the like» (R. Weill, *Secession and the Prevalence of Both Militant Democracy and Eternity Clauses Worldwide*, in *Cardozo Law Review*, vol. 40, 905, New York, 2018, p. 922).

⁴ L. Frosina, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un'analisi comparata*, in *Nomos*, n. 3, 2017, p. 1.

⁵ E. Gellner, *Nazioni e nazionalismo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, pp. 4-5.

Nella discussione sul concetto di secessione, in effetti, si condensa «la più vitale delle problematiche che investono l'essenza stessa dello Stato – finanche preliminare rispetto alla questione della titolarità della sovranità, vale a dire l'identificazione del *suo* “popolo” e il rapporto tra quest'ultimo ed il “territorio”»⁶. In tale prospettiva, il tema può essere inquadrato nella cornice delle “fatiche della democrazia”⁷, le quali impegnano da tempo il costituzionalismo contemporaneo e hanno certamente avuto un ruolo centrale nel progressivo riemergere dello scontro fra centro e periferia⁸, fra identità nazionale e identità locali, in definitiva fra maggioranze e minoranze.

Proprio seguendo un approccio di tipo processuale, peraltro, acquista un'importanza in parte inedita il tema del *riconoscimento* dell'*altro*⁹ che può contribuire a illuminare l'analisi dei processi secessionisti in una logica sensibile alla pluralità delle istanze coinvolte e alla possibile composizione delle dinamiche conflittuali tra di esse.

In tal senso si era già mosso, proprio trattando il tema della secessione, Haljan laddove aveva sostenuto che «the only way we should ever find out how we should act with and among each other is by talking to each other, by exchanging thoughts and ideas»¹⁰. Sposando le teorie di chi ha sostenuto che «un'identità nazionale condivisa produce fiducia fra i suoi membri»¹¹ non può che condividersi l'opinione di chi sostiene che proprio il percorso del riconoscimento giuridico dell'individuo e delle comunità «non può prescindere dalla matrice intersoggettiva dell'esperienza giuri-

⁶ S. Mabellini, *Identità culturale e territorio, tra integrazione e secessione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2018, p. 353.

⁷ Così S. Rodotà si riferisce alla sempre maggiore difficoltà, per i popoli, di continuare a riconoscersi nel patto sociale della democrazia liberale e pluralistica che ha caratterizzato la forma di stato moderna in *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, Laterza, 2016, p. 9. Nella stessa direzione va anche l'analisi di S. Cassese in *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017.

⁸ Scontro dovuto principalmente all'esercizio del potere sovrano la cui principale funzione è «un esercizio orientato non a produrre risultati, ma a reprimere azioni considerate devianti» (R. Esposito, *Politica e negazione. Per una filosofia affermativa*, Torino, Einaudi, 2018, p. 74).

⁹ Sul tema del riconoscimento come mezzo d'inclusione che non cancelli l'identità dell'altro ma, anzi, ne tuteli le più profonde caratterizzazioni si veda J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 2013.

¹⁰ *Constitutionalising secession*, Oxford, Hart Publishing, 2014, p. 29.

¹¹ D. Miller, *On nationality*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 92.

dica, e dunque dalla concorrente dimensione del riconoscimento inteso come apertura solidale all'altro»¹².

In una prospettiva più generale, è stato infatti affermato che «il costituzionalismo contemporaneo è chiamato a confrontarsi con una moltiplicazione di istanze di riconoscimento, che investono i più vari ambiti dell'esistenza umana – dalle scelte intime, affettive, riproduttive, alle condizioni materiali dell'esistenza, o ancora all'effettiva partecipazione politica – e hanno progressivamente messo in crisi la tenuta di tradizionali strumenti di gestione e risoluzione del conflitto sociale e politico attraverso il diritto»¹³.

Proprio in un contesto tanto complesso, è tornato ad emergere il fatto¹⁴ – necessariamente giuridico – della secessione, che ha caratterizzato l'epoca della formazione degli stati moderni ed è stato ridotto solitamente a mero fattore di destabilizzazione dell'ordine costituito¹⁵.

¹² A. Schillaci, *Le storie degli altri. Strumenti giuridici del riconoscimento e diritti civili in Europa e negli Stati Uniti*, Napoli, Jovene, 2018, p. 21.

¹³ *Ibidem*, p. 17.

¹⁴ In relazione al concetto di “secessione” A. Cassese parla di «fact of life, outside the realm of law, and to which law can attach legal consequences» (*Self-determination of people: a legal reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 340). Diversamente, di “fatto rivoluzionario” parla C. Margiotta, secondo cui «la secessione rimane una situazione di fatto, non di diritto: una situazione della quale il diritto può, al massimo, riconoscere le conseguenze. Inoltre, poiché di norma le organizzazioni politiche non riconoscono un diritto alla secessione, questa resta spesso non solo un fatto, ma un fatto rivoluzionario. La peculiarità dell'insurrezione secessionista sta nella sua condizione di transitorietà: coloro che insorgono non possono aspirare ai diritti spettanti ai soggetti internazionali di carattere permanente. La posizione degli insorti cambia in funzione del risultato dell'insurrezione: o scompaiono, in quanto sconfitti dal governo c.d. “legittimo”, o si trasformano in uno “stato”, ovvero in un nuovo soggetto autonomo di diritto internazionale. Ma si tratta di una ratifica del fatto compiuto e non del riconoscimento di un diritto» (*L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 12).

¹⁵ J. Friedman ha attribuito alla secessione la responsabilità della crisi della consolidata configurazione dei confini (*The hybridization of roots and the abhorrence of the bush*, in *Spaces of culture: city-nation-world* a cura di M. Featherstone, S. Lash, New York, SAGE Publications, 1999, p. 241) mentre D.W. Livingston identificava nella secessione la negazione della sovranità dello Stato con l'intento di sottrarre allo stesso una legittima parte del suo territorio (*The very idea of secession*, in *Society*, n. 5, 1998, p. 45). Su posizioni simili anche A. Cassese, il quale ha sostenuto che la differenza fra “autodeterminazione dei popoli” e “secessione” risiede nel fatto che nel primo caso si riconosce il diritto di autogoverno ad un popolo oppresso, nel secondo si nega il valore unificante della decisione di una comunità democratica (*Self-determination of people*, cit., p. 42). Ancora, R. Emerson sottolinea questa visione della “secessione” quale distacco di una porzione di territorio da uno Stato sovrano che ne è legittimamente proprietario (*Self-determination*, in *American Journal of International Law*, vol. 65, 1971, p. 465).

Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alle istanze delle popolazioni francesi della regione del Québec in Canada; ai violenti conflitti portati avanti anche attraverso organizzazioni terroristiche nei territori baschi in Spagna; alle crescenti difficoltà di convivenza delle popolazioni fiamminghe e valloni in Belgio; alla crisi dell'integrità del Regno Unito e alle spinte disgregazioniste provenienti dall'Irlanda del Nord e dalla Scozia; allo spostamento dei confini fra Ucraina e Russia nella regione della Crimea; al recentissimo scontro fra la *Generalitat* catalana e lo Stato spagnolo. Ma anche, e ancor prima, alla dissoluzione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia: due «complessi e turbolenti processi di disgregazione»¹⁶ da cui sono emersi i più importanti e sanguinosi conflitti identitari del recente passato¹⁷.

Ebbene, è nel *processo* all'origine di tale fatto giuridico che si deve provare a rinvenire il particolare terreno di incontro – e non solamente di scontro¹⁸ – fra diversità che ha storicamente ricoperto un ruolo centrale nella formazione e nell'evoluzione del concetto moderno di statualità¹⁹. In effetti, «la centralità della questione dell'unità porta con sé un interesse specifico per l'integrazione, perché è ben possibile ricostruire l'integrazione come

¹⁶ L. Frosina, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione*, cit., p. 2.

¹⁷ In merito si veda anche R. Scarciglia, *Profili costituzionali della secessione: dall'esperienza canadese all'indipendenza del Kosovo*, in *Diritto della Regione*, nn. 5-6, 2009, pp. 163 ss.

¹⁸ Deve sottolinearsi come «il diritto tenda a dissimulare l'anima rivoluzionaria della secessione e a legittimare invece la sua dimensione conservatrice, che si esprime nella nascita di un nuovo stato sovrano» (S. Mancini, *Ai confini del diritto. Una teoria democratica della secessione*, in *Osservatorio Costituzionale*, gennaio 2015, p. 1). Ciò avviene nella logica della salvaguardia delle realtà statali esistenti, le quali rappresentano il *deus ex machina* del diritto internazionale, cioè l'autorità solitamente chiamata a dirimere tale tipo di conflitti. In effetti, ed anche per questo motivo, «pur non vietando la secessione, il diritto internazionale continua a mostrare un certo "sfavore" verso i tentativi separatisti, insito ad esempio nell'imposizione di un'alta soglia di effettività secessionista per vincere la presunzione favorevole alla sovranità preesistente, oltre che nella persistenza nella persistenza di asimmetrie favorevoli al sovrano» (A. Tancredi, *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2015, p. 450).

¹⁹ In effetti, «i rapporti fra il potere politico e il diritto, fra il comando dell'autorità e la regola di giustizia, hanno spesso generato una serie di conflitti, in cui si è assistito allo scontro fra le opposte esigenze di ordine e stabilità del potere pubblico e della comunità o i dogmi ideologico-religiosi, da un lato, e i progetti del singolo, le libertà o le scelte individuali, dall'altro» (G. Canzio, *La "dike" degli antichi e la "giustizia" dei moderni: "Edipo Re" e "Antigone"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 23 aprile 2018, p. 6).

un processo il cui *fine* è l'unità»²⁰ e in tal senso proprio le istanze identitarie delle minoranze hanno rappresentato un profilo rilevante nello sviluppo storico della moderna idea di statualità. Di più, la loro caratterizzazione in termini esclusivamente disgregativi pare coerente con una declinazione prettamente centralistico-identitaria²¹ dell'idea di Stato (ovvero dell'idea di nazione²²); diversamente argomentando, invece, quelle medesime istanze possono essere interpretate come momenti di un percorso di reciproco riconoscimento²³, così fuoriuscendo dallo stretto confine delle categorizzazioni delle tipologie di secessione volte a comprendere solo quelle *istanze*

²⁰ M. Luciani, *Costituzione, istituzione e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2011, p. 1. In un certo qual modo simile l'opinione, più specificamente riguardante il tema della secessione, di D. Haljan, secondo il quale «secession represents state-breaking and state-making: these are political matters antecedent to beyond the reach of law» (*Constitutionalising secession*, cit., p. 1).

²¹ Si condivide perciò l'assunto secondo cui, nonostante i più sostengano che «lo stretto collegamento fra lo stato e la costituzione ci dovrebbe indurre a intravedere, accanto alla crisi della statualità, una parallela, meccanicamente connessa, crisi della costituzione», invero «non ogni crisi della sovranità dello stato comporta, di per sé, una corrispondente crisi della costituzione» (M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 163). Una riflessione, in effetti, meriterebbe il concetto di Costituzione come «limite per eccellenza» del potere, volto a tutelare la diversità e a garantire che la coesione e l'unità non si trasformino in un processo di cancellazione delle differenze (si veda fra tutti P. Häberle, voce *Stato Costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*; ma anche L. Ronchetti, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, Jovene, 2007).

²² Si noti come la definizione giuridica di «nazione» proposta dalla più autorevole dottrina sia quella di «cultura comune in un certo ambito sociale; 'cultura' [...] che è, innanzi tutto, 'popolare' e che poi viene riflessa e valorizzata nella letteratura e nelle altre attività intellettuali»: in questo senso, quindi, «il concetto e la realtà delle nazioni ha [...] carattere eminentemente 'storico'» e «il sentimento nazionale non può essere materia di obblighi, perché invece discende dalla storia, a sua volta insuscettibile di essere vincolata» (A. Cerri, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 93). I due concetti di Stato e nazione spesso appaiono, così, sovrapporsi, come fa notare contestando tale impostazione proprio A. Cerri (*Istituzioni di diritto pubblico*, cit.) e come appare per certi aspetti dimostrare la ricostruzione operata da R. Bin e G. Pitruzzella (*Diritto Pubblico*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 6-9).

²³ Appare in questo senso utile richiamare la ricostruzione operata da C. Pinelli laddove si individua la principale caratteristica del moderno Stato costituzionale nella funzione di strumento di attuazione dei principi comuni allo scopo di garantire la pacifica convivenza della collettività (*Diritto Pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 92 ss.). Così procedendo, infatti, «l'analisi della secessione deve essere ricompresa in una più ampia discussione relativa alla natura del federalismo, ai diritti delle minoranze e alla nozione di cittadinanza nelle società multinazionali» (S. Mancini, *Ai confini del diritto*, cit., p. 2).

che effettivamente generano un nuovo Stato²⁴, fino ad emergere, piuttosto, quali fattori di integrazione. In questa diversa prospettiva, il *processo* secessionista può essere riguardato quale valvola di emersione delle questioni locali e anche l'*istanza* che potenzialmente ne potrebbe rappresentare il risultato non resta costretta nell'obiettivo della rottura dell'unità nazionale, potendosi trasformare in un percorso di consolidamento dell'unità attraverso l'integrazione delle differenze.

Avvicinarsi alle istanze secessioniste in una prospettiva sensibile alle dinamiche del *processo* che coinvolge in un serrato confronto l'entità statale con le proprie comunità sub-statali potrebbe in altri termini consentire di disinnescare, al limite, il pericolo disgregativo; mentre al contrario «demonizzare la secessione, trasformandola in un taboo costituzionale, non fa che gettare benzina sul fuoco delle pretese secessionistiche»²⁵.

In questo senso, non appare soddisfacente limitare la discussione all'*istanza* secessionista e, quindi, a domande *ex post* su come si possa, garantendo l'unità, risolvere una crisi nazionale che veda scontrarsi diverse identità, diverse storie, diverse consapevolezze. Al contrario, sembra assai più proficuo l'affrontare il problema secondo una visione di insieme, rivolta all'intero *processo* secessionista, seguendo così un ragionamento *ex ante* su possibili antidoti idonei ad evitare che istanze di riconoscimento trovino concretezza solo perché respinte, trasformandosi in una crisi dell'unità.

2. Le istanze secessioniste: fra disgregazione e potenzialità inclusive

Tanto il *processo* quanto l'*istanza* secessionista sono vittime di una diffusa visione “negativa” della materia²⁶, relegata e costretta nel recinto dell'anti-

²⁴ Su tutte si pensi alla tripartizione operata da R. Weill fra secessioni “classiche”, “irredentiste” e originate da una dissoluzione precedente (*Secession and the Prevalence of Both Militant Democracy and Eternity Clauses Worldwide*, cit., pp. 916 ss.).

²⁵ Così, in particolare, afferma S. Mancini (*Ai confini del diritto*, cit., p. 2) secondo cui – in maniera solo in parte condivisibile – «se invece la secessione è costruita come *uno tra i tanti* diritti e opzioni di cui dispongono le entità sub-statali, è facile che essa perda molto del suo *appeal*» (*Idem*).

²⁶ A mero titolo esemplificativo, H. Kelsen definì la secessione una forma di “rivoluzione”. Costruendo tale definizione, tuttavia, egli rinchiudeva il concetto di secessione nel processo attraverso cui «una parte della popolazione di uno Stato si stacca e costituisce un nuovo Stato nel territorio in cui vive» (*Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Etas, 1994, p. 235). Il bisogno di “riconoscimento” e il suo rapporto con la moderna pluralizzazione della società è ripercorso, fra gli altri, da J. Habermas, C. Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 2003.

giuridicità, a causa della quale sono tendenzialmente sempre state respinte le teorizzazioni di tipo inclusivo in favore di quelle visioni – sviluppatesi principalmente durante il conflitto civile statunitense²⁷ e strettamente legate ad un'interpretazione stringente del dettato costituzionale²⁸, per la prima volta contenute nella sentenza *Texas vs White*²⁹ della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America – fondate su una concezione granitica della supremazia della sovranità dello Stato rispetto alle istanze locali.

Tali posizioni sono state in un momento successivo delineate da Foucault il quale, attribuendo una “connotazione radicalmente negativa” al concetto di sovranità³⁰ ha sostenuto che «un buon sovrano, individuale o collettivo, deve essere ben installato in un territorio [a sua volta] ben ordinato sotto il profilo dell'obbedienza al sovrano»³¹. Proprio muovendo da una posizione simile anche Esposito afferma che «il regime sovrano esercita sui sudditi un potere essenzialmente negativo. Anziché prescriverne i comportamenti [...], è volto a delimitarli attraverso una serie di vincoli, impedimenti, divieti. Piuttosto che all'incremento delle forze vitali, è interessato al loro controllo»³².

È necessario quindi, ai fini di una più completa comprensione di tale fenomeno, «mettersi nell'ottica di capire il secessionismo come fenomeno

²⁷ Durante la quale, principalmente negli stati del sud, si svilupparono una serie di teorie contrattualistiche e internazionalistiche della costituzione comprendenti al loro interno quella che potremmo definire una “teoria della divisione” favorevole all'inserimento nei testi fondativi dei nascenti stati nazionali della possibilità di dividersi pacificamente (in questo senso si veda J.C. Calhoun, *The Papers of John C. Calhoun*, Columbia, University of South Carolina Press, 2003, voll. 28, 69 e 82). Per una ricostruzione più completa del percorso argomentativo che ha portato a tale concezione si v. anche A. La Pergola, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1969.

²⁸ Come fa notare E. Ryan ripercorrendo le diverse vicende inerenti la secessione che hanno caratterizzato la storia americana, da ultima quella che ha riguardato nel 2010 lo stato dell'Alaska, in *Secession and Federalism in the United States: Tools for Managing Regional Conflict in a Pluralist Society*, in *Oregon Law Review*, vol. 96, 2017, p. 129.

²⁹ «When Texas became one of the United States, she entered into an indissoluble relation. The union between Texas and the other States was as complete, as perpetual, and as indissoluble as the union between the original States. There was no place for reconsideration or revocation, except through revolution or through consent of the States» case *Texas v. White* (1868), § 6.

³⁰ Come la definisce R. Esposito in *Politica e negazione. Per una filosofia affermativa*, cit., p. 74.

³¹ M. Foucault, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, Feltrinelli, 2010, p. 24.

³² R. Esposito *Politica e negazione. Per una filosofia affermativa*, cit., p. 74.

politico [...], ritornare a riflettere sulle premesse e sulle condizioni di quel patto di convivenza civica e su quella sua intrinseca precarietà che spesso tendiamo a dimenticare, dando un po' troppo per scontati gli equilibri della vita democratica, invero più instabili e delicati di quanto normalmente appaia a prima vista»³³.

Le istanze secessioniste, infatti, possono essere considerate – proprio perseguendo l'obiettivo di una loro coerente contestualizzazione nel tessuto costituzionale – un fattore di riflessione sulle premesse e sulle condizioni del patto di convivenza alla base dello Stato³⁴. Per questo, rifiutare un'apertura al confronto – anche se lo stesso appare ispirato da obiettivi astrattamente divisivi dell'unità statale – si traduce necessariamente in uno scontro, peraltro evitabile, che ha come prima vittima la coesione delle diverse identità di cui si alimenta la complessità di ogni nazione³⁵.

Tale visione del riconoscimento quale “fattore di integrazione” non è certamente nuova se si fa riferimento alla riflessione sui diritti fondamentali³⁶. In tal senso, l'istanza secessionista può risultare un fattore volto a “completare” e “finire” la formazione di una comunità unitaria senza renderla monolitica³⁷ e senza, soprattutto, attentare alla sua unità.

Nella direzione esattamente opposta, tuttavia, si è definitivamente orientata l'affermazione della sovranità nello Stato costituzionale del XX secolo³⁸, il cui principale obiettivo interno era quello dell'«annientamento

³³ G. Nevola, *Capire la secessione*, in *il Mulino*, n. 5, 1997, p. 826.

³⁴ «Nel mancato riconoscimento [...] si annida infatti l'occasione di dischiudere una nuova possibilità di comprensione della regola di convivenza» potendosi così tracciare attraverso il confronto con l'altro «il cammino verso l'oltrepassamento delle polarizzazioni, senza che ciò comporti, però, l'obliterazione della differenza personale e dell'istanza di riconoscimento della soggettività» (A. Schillaci, *Le storie degli altri*, cit., p. 257).

³⁵ Sul ruolo e l'importanza delle “differenze” nella costruzione dell'“identità” risulta particolarmente interessante il percorso tracciato – in relazione alla costruzione dell'identità europea – da C. Pinelli, *Alla ricerca dell'autenticità perduta. Identità e differenze nei discorsi e nei progetti di Europa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

³⁶ Si veda principalmente P. Ridola, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006.

³⁷ «L'ideale verso cui tendere non può essere una unificazione culturale [...], ma, al contrario, una molteplicità di luoghi delle decisioni, fondate sulla collaudata piattaforma del costituzionalismo, che richiede dialogo, collaborazione e pluralismo etico» (G. Silvestri, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 2013, p. 917).

³⁸ Idea di sovranità «intesa originariamente come situazione efficiente di una forza materiale impegnata nel compito della costruzione e della garanzia della propria unicità e supremazia nella sfera politica» nella quale si trovava insito «il principio dell'esclusione

dei suoi antagonisti»³⁹. Tale impostazione, naturalmente, imponeva una lettura verticale del rapporto Stato-individuo e identità statale-identità locale alla luce della quale qualsiasi teorizzazione della secessione non poteva che essere esclusa dal terreno costituzionale.

L'avvento del pluralismo ha in un certo qual modo ribaltato tale impostazione teorica, spingendo le costituzioni c.d. “democratico-pluralistiche” verso lo sviluppo di una particolare «attitudine [...] a far convivere al proprio interno il molteplice»⁴⁰. Così, finalmente, le società contemporanee hanno iniziato a godere «di un certo grado di relativismo»⁴¹ che ha creato lo spazio (anche) per una costituzionalizzazione delle differenze e, di conseguenza, di quel *processo* che più intensamente ne rappresenta l'emersione: l'istanza secessionista.

3. *Il ruolo delle Corti: centralità e prospettive della gestione del conflitto*

Dal punto di vista del metodo, appare riduttivo analizzare la materia agglutinata intorno al concetto di secessione incentrando la discussione sul momento dell'*istanza* volta ad ottenere una rottura del patto consociativo. Diversamente, il punto focale del tema potrebbe rinvenirsi in quel lungo *processo* che solamente in via potenziale conduce all'*istanza* secessionista; *processo* originato da una “parte” che – ben prima di affermare definitivamente la propria estraneità dal “tutto” – pone all'attenzione della comunità statale le questioni intorno alle quali potrebbe consumarsi la frattura dell'unità, nel tentativo di incardinarle in un percorso d'integrazione che garantisca in egual modo il particolarismo nel più ampio contesto dell'unità.

Certamente esiste un determinato frangente nel quale la minoranza afferma di non identificarsi più nella collettività unitaria, ma tale frangente non può essere compiutamente compreso e, quindi, neutralizzato delle sue potenzialità disgregative, tralasciando il percorso di sviluppo e il portato dell'esperienza che si pone all'origine della crisi.

e della belligeranza nei confronti dell'altro da sé» (G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, p. 4).

³⁹ Ivi, p. 5.

⁴⁰ P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 96.

⁴¹ G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, cit., p. 9.

In tal senso, bisogna tener ben presente come «nonostante tutti i tentativi di integrazione, una parte della società tende a rimanere irriducibile alla coesione di un soggetto collettivo» e, di conseguenza, come sia proprio «tale scarto a porre in maniera sempre più vistosa la democrazia in contrasto con i suoi stessi presupposti». Non deve pertanto limitarsi l'analisi del contesto statale democratico non tenendo conto del fattore della «differenziazione» alla luce della quale «qualcuno o qualcosa – una porzione di cittadinanza, estesa a seconda dei contesti e delle circostanze – ne resta, o quantomeno se ne sente, fuori, resistendo a ogni tentativo di integrazione nell'unità del popolo»⁴².

Il momento del conflitto deve essere ben distinto da quello della rivendicazione: affermare l'esistenza di un'identità ulteriore e diversa rispetto a quella unitaria non significa necessariamente porsi all'esterno di essa; anzi, potenzialmente, l'idonea integrazione delle differenze può rappresentarne un nuovo arricchimento. Di più, proprio «la storia, e nel relativo ambito la storia costituzionale, ha dimostrato quanto sia importante conciliare le aspirazioni autonomistiche di ogni comunità locale con le ragioni della convivenza pacifica in un'organizzazione che abbia l'obiettivo di dare corpo e al contempo preservare l'identità di una nazione univocamente riconoscibile»⁴³.

Bisognerebbe chiedersi, a questo punto, quale dovrebbe essere il luogo da deputare al compito di condensare e articolare il *processo* secessionista. Certamente si presterebbero le aule parlamentari, luogo d'eccellenza per l'integrazione politica, ma non può tralasciarsi l'opzione – o, forse, la strada più facile – delle Corti supreme, nella quale hanno finito per incardinarsi le principali esperienze⁴⁴.

Proprio sull'approfondimento dell'approccio che le Corti costituzionali e supreme hanno avuto rispetto alle diverse istanze identitarie – locali e regionali – che nel tempo sono emerse nelle varie esperienze nazionali e sul modo in cui esso ha inciso sul loro differente epilogo si concentrerà la riflessione, con lo scopo di evidenziare come le diverse modalità di gestione

⁴² R. Esposito, *Politica e negazione. Per una filosofia affermativa*, cit., p. 105.

⁴³ R. Dickmann, *La Corte costituzionale estende il paradigma dell'art. 6 Cost. a tutte le minoranze e contesta la competenza della legge regionale a identificare la popolazione locale come minoranza nazionale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018, p. 1.

⁴⁴ La strada del ricorso alle Corti appare, ad oggi, la più battuta nelle concrete esperienze giuridiche, nonostante qualcuno abbia invece sostenuto che «the judicial resolution of claims of self-determination by national courts is also infrequent, though rulings do seem to be on the rise» (X. Arzoz, M. Suksi, *Comparing constitutional adjudication of self-determination claims*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 25, 2018, p. 454).

del conflitto⁴⁵ da parte delle Corti abbiano determinato la mitigazione dello stesso ovvero la sua definitiva degenerazione verso un terreno di frizione – e in ultima istanza di rottura – dei diversi interessi in gioco.

In effetti, quando le Corti hanno affrontato *l'istanza* secessionista (ovvero si sono approximate al *processo* da cui essa può trarre origine) muovendo da posizioni centraliste – così necessariamente chiudendo ad ogni possibilità di confronto del potere “sovrano” con le ragioni provenienti dalla periferia – tali fenomeni si sono rapidamente trasformati in veri e propri tentativi di disgregazione. Al contrario, l’apertura al dialogo operata da alcune Corti, tanto attraverso una “negoziazione” quanto, più semplicemente, attraverso un percorso di “riconoscimento”⁴⁶ delle istanze locali, ha sempre portato ad un risultato pacificatore, senza peraltro mettere seriamente in crisi l’unità della comunità statale⁴⁷.

L’approccio al conflitto attraverso un metodo puramente conciliativo e di mediazione fra le opposte posizioni appare in un certo qual modo fondato sull’idea che «ogni decisione, per essere validamente riconosciuta ed efficacemente applicata, deve configurarsi in prospettiva non come atto meramente autoritativo, bensì come frutto dell’“agire comunicativo orientato all’intesa”. Essa, cioè, dev’essere preceduta dal confronto e dal dialogo fra i protagonisti e fondata sulla forza degli argomenti e non sugli argomenti della forza, così da risultare retta dall’ “etica del discorso argomentativo”

⁴⁵ Non può negarsi che la principale sede di incontro delle differenze dovrebbe essere – in una democrazia sviluppata – la sede parlamentare; purtuttavia, concretamente, non può ignorarsi come l’incanalamento nelle procedure del diritto parlamentare non ha sortito in molti casi l’auspicabile effetto risolutivo (cfr. A. Di Martino, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, anno 2018, pp. 49 e ss.).

⁴⁶ Laddove per “riconoscimento” si intende quell’«apertura solidale all’altro» fondata sulla «matrice intersoggettiva dell’esperienza giuridica» (A. Schillaci, *Le storie degli altri*, cit., p. 21).

⁴⁷ Si pensi, a mero titolo esemplificativo, all’epilogo della vicenda canadese ovvero a quanto avvenuto nel caso scozzese (al quale certamente dovrà dedicarsi un approfondimento specifico, in questa sede precluso). Certamente tali esperienze secessioniste non possono dirsi concluse, e il loro “riconoscimento” non ha messo fine alle richieste delle popolazioni coinvolte. Eppure, non può non rinvenirsi in tali contesti, quantomeno, il “raffreddamento” delle spinte centrifughe dinanzi all’apertura di un confronto serio e democratico sullo “stare insieme”. In effetti, “riconoscersi” non significa darsi necessariamente ragione, bensì assai più semplicemente concedere all’“altro” (in questo caso all’altro in minoranza, e quindi in una posizione di inferiorità conclamata) di mettere in discussione un assunto che, seppure sposato dalla maggioranza, non può solo per questo essere considerato paradigma intoccabile.

e ispirata alla costruzione di un virtuoso e condiviso “orizzonte d'intesa” fra gli interessati»⁴⁸.

L'approccio al conflitto può, quindi, essere inteso in un senso “procedurale”, accogliendo l'interpretazione di quegli autori secondo cui «le leggi circoscrivono ogni nuovo inizio e allo stesso tempo assicurano [...] la potenzialità di qualcosa di interamente nuovo e di imprevedibile. I limiti delle leggi positive sono per l'esistenza politica dell'uomo quello che per la memoria è la sua esistenza storica: garantiscono la preesistenza di un mondo comune»⁴⁹.

In questa direzione sembrano muoversi proprio «i fenomeni indipendentisti più recenti [che] hanno riattualizzato e vivacizzato il dibattito sulla secessione, rompendo quello che ha rappresentato in passato e rappresenta tuttora un tabù costituzionale, e spostando l'attenzione della dottrina sulle problematiche connesse a una sua proceduralizzazione»⁵⁰. Nella stesso senso si orienta, peraltro, quella posizione interpretativa – contestualizzata nella discussione teorica – secondo cui «l'esistenza di regole [...] il cui rispetto mira a mitigare, o ad evitare che si producano minacce o violazioni di interessi o valori la cui tutela spesso assume rilevanza collettiva» si volge ad «impedire il prodursi di effetti di destabilizzazione dell'ordine internazionale più ampi di quelli già naturalmente connaturati ad un evento in sé traumatico come la secessione»⁵¹. In effetti, anche «lo *status quo* non è che il prodotto delle dinamiche passate, giuste e ingiuste, e non risponde necessariamente alle aspirazioni degli individui e dei gruppi, indipendentemente dal carattere democratico dei processi decisionali statali»⁵², pertanto nessuna decisione può essere ritenuta *ab origine* “giusta”, neanche quella che riguarda la formazione di uno Stato e, di conseguenza, è necessario accettare sempre il confronto in un'ottica di “riconoscimento” dell'altro come soggetto titolare del diritto di vedere accolte le proprie istanze nello spazio del discorso pubblico. Tale apertura, naturalmente, non vuole necessariamente significare che tali istanze debbano essere accolte; tuttavia,

⁴⁸ G. Canzio, *La “dike” degli antichi e la “giustizia” dei moderni*, cit., p. 7; il riferimento all'agire comunicativo orientato all'intesa è debitore verso la costruzione teorica di J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, Il Mulino, 1981 e Id., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Editori Laterza, 1996.

⁴⁹ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2004, p. 637.

⁵⁰ L. Frosina, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione*, cit., p. 2.

⁵¹ A. Tancredi, *Secessione e diritto internazionale*, cit., p. 450.

⁵² S. Mancini, *Ai confini del diritto*, cit., p. 7.

impedire che l'“altro”, soprattutto se minoranza, possa accedere ad uno spazio di confronto portando la propria visione delle premesse in base alle quali si sta insieme, porta necessariamente ed inevitabilmente a quel conflitto identitario di tipo puramente disgregativo.

Il *discrimen* fra crisi e tenuta dell'ordinamento potrebbe rinvenirsi, in questa prospettiva, proprio nella differente reazione dell'ordinamento alle istanze di riconoscimento emergenti, piuttosto che nella loro concreta forza: tale punto di approdo dell'analisi delle vicende c.d. “secessioniste” a noi contemporanee consente, pertanto, di restringere l'analisi al rapporto tra ruolo delle Corti e individuazione di uno spazio di gestione del conflitto, da intendersi non soltanto come antidoto allo scontro ma, al limite, come principale obiettivo delle rivendicazioni minoritarie⁵³.

Di più, i processi di secessione – considerati attraverso il prisma delle decisioni emesse dalle Corti supreme e costituzionali – appaiono profondamente intrecciati con le dinamiche costituzionali⁵⁴. Le decisioni aprono, infatti, alla possibilità di una comprensione dinamica della secessione, il cui esito va oltre o, meglio, al di là della rottura dell'unità, portando al riconoscimento delle differenze e, quindi, alla loro integrazione, principale e ne-

⁵³ A ben vedere, infatti, «per comprendere quale sia la stretta connessione fra identità e riconoscimento» è necessario non sottovalutare l'«aspetto cruciale della vita umana [contenuto nel] suo carattere fondamentalmente *dialogico*» (C. Taylor, *La politica del riconoscimento*, in C. Taylor e J. Habermas, *Multiculturalismo*, cit., p. 17). In questo senso, «l'ideale monologico sottovaluta troppo il posto che occupa la dialogicità nella vita umana, cerca di confinarla il più possibile nel momento della genesi e dimentica che la nostra concezione [...] della vita può essere trasformata dal fatto di goderne insieme» (ivi, p. 18).

⁵⁴ Il costituzionalismo moderno ha avuto proprio il compito di “sciogliere il nodo” del conflitto fra autorità della legge e libertà degli uomini (cfr. C. De Fiores, *Nazione e costituzione*, Torino, Giappichelli, 2005). In questo senso, gli ordinamenti giuridici non sono mai storicamente giunti alla propria autoaffermazione attraverso l'autoesaltazione e l'incontrovertibile tutela della propria integrità, bensì ponendosi «come punto di coagulo della volontà della nazione» nella costante «tutela dei diritti individuali» (*ibidem*, p. 48) e, aggiungerei, garantendo validi spazi di espressione e confronto anche (e soprattutto) alle diverse realtà collettive che si sono di volta in volta formate al loro interno. Il legislatore, sostanzialmente, non ha mai potuto fare a meno di adempiere al proprio compito di interprete di quello che Montesquieu definiva lo “spirito della nazione” (in *Lo spirito delle leggi*, Milano, Rizzoli, 1989). Proprio «la “effettività” della nazione», quindi, non può essere limitata all'esclusiva coincidenza «con la “effettività” dell'ordinamento e del potere statale della quale parlano i giuristi», ed in particolare i più dogmatici, poiché essa implica «“un qualcosa in più”, la cui determinazione sfugge peraltro ai mezzi d'indagine ed agli schemi abituali delle scienze giuridiche e potrebb'esser tema affascinante di una ricerca interdisciplinare» (V. Crisafulli e D. Nocilla, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 805).

cessario fattore alla base della coesione di una collettività necessariamente variegata al suo interno⁵⁵.

In questo senso, un approccio costituzionale alla secessione può certamente lenire il tradizionale dilemma tra diritto all'autodeterminazione e rottura dell'unità nazionale⁵⁶. Sotto tale luce, l'approfondimento del ruolo ricoperto dalle Corti facilita una comprensione dell'istanza secessionista

⁵⁵ Il rischio è quello che la «nazione riman[ga] ostaggio del premoderno e tend[a] ad essere generalmente intesa, a seconda dei casi, come spirito, razza, lingua, etnia» (C. De Fiore, *Nazione e costituzione*, cit., p. 372) escludendo completamente dal suo processo di formazione e, soprattutto, di sviluppo il costante interagire delle differenze e la loro conseguente integrazione. In questo senso, alcuni autori – fra cui principalmente D. Miller – hanno sostenuto che il principio di “nazionalità” debba necessariamente essere costruito «su quelle condizioni politiche che garantiscono le identità nazionali» affermando pertanto la necessità di «favorire la causa dell'autodeterminazione nazionale ovunque sia possibile» (D. Miller, *On Nationality*, cit., p. 215). In questo senso, certo si è da un lato affermata la legittimità della secessione, ma solo ed esclusivamente in un'ottica disgregativa atta a mettere in ingiustificato pericolo la totalità dei confini esistenti, impostazione che pertanto non può in questa sede essere condivisa.

⁵⁶ Secondo la prevalente dottrina, la c.d. “autodeterminazione” consisterebbe in una pretesa di scegliere con chi vivere su un territorio del quale si rivendica l'esercizio della propria sovranità: tale impostazione, tuttavia, implica necessariamente la presenza di un soggetto terzo colpevole di aver “invaso” un territorio per il quale non possa avanzare alcuna legittima rivendicazione (L.C. Buchheit, *Secession: the legitimacy of self-determination*, New Haven, Yale University Press, 1978), escludendo *a priori* qualsiasi legame con quella che oggi comunemente individuiamo come “secessione”, e cioè il “diritto di decidere” da chi essere governati in un determinato territorio già sottoposto a una diversa autorità sovrana della quale non si riconosce (o non si riconosce più) la legittimazione. Nonostante, in effetti, «il ricorso all'autodeterminazione dei popoli offrirebbe una facile copertura per legittimare la secessione a livello internazionale trovando nella prima il fondamento della seconda» (C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit., p. 14), i due concetti non sono che paralleli e, pertanto, incapaci di incontrarsi nell'esperienza concreta, attenendo a due diverse situazioni di fatto: l'una non eccessivamente scomoda per gli Stati (oggettivamente protagonisti e timonieri del diritto internazionale) e quindi finalmente giuridicizzata durante l'epoca della decolonizzazione; l'altra ancora relegata ai confini della giuridicità. Non può negarsi, in questo contesto, che proprio «uno dei maggiori elementi di difficoltà che si pone sulla via della ricostruzione o della negazione di un diritto di autodeterminazione secessionista, attiene a quello che può forse essere considerato il lato più controverso della categoria dell'autodeterminazione, e cioè l'individuazione dei suoi beneficiari» (A. Tancredi, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2001, p. 623). Lo sviluppo di tale problematica è principalmente dovuto alle teorizzazioni di «coloro che sostengono posizioni indipendentistiche fino al limite della secessione giustificand[do] tale rivendicazione sulla base di un diritto all'autodeterminazione e di discriminazioni vere o presunte che la popolazione di cui il gruppo si fa portavoce, e /o che viene riconosciuto come tale, subisce da parte del governo centrale» (D. Petrosino, *Democrazie di fine secolo. L'epoca delle secessioni?* in C. De Fiore, D. Petrosino, *Secessione*, Roma, Ediesse Edizioni, 1996, p. 28).

costruita su basi più ampie e, quindi, sensibile al concreto contesto nazionale nella quale essa viene a collocarsi. L'apertura al dialogo rappresenta, infatti, il più valido strumento di integrazione e di inclusione delle differenze in tutti i diversi momenti che caratterizzano la conflittualità infrastatale, potendo quindi facilmente rappresentare un valido antidoto alla disgregazione.

4. *La vicenda identitario-secessionista alla prova dell'esperienza: alcuni snodi paradigmatici*

Poiché, come già evidenziato, la scelta su quale dovrebbe essere il luogo da deputare al compito di condensare ed affrontare il *processo* secessionista è di fatto costantemente caduta – non senza sollevare problematiche di diverso genere – sulle Corti, e volendo in questa sede comprendere quale concreto effetto possa avere il diverso approccio dalle stesse operato sul concreto estrinsecarsi della vicenda secessionista, un particolare rilievo nell'analisi delle recenti crisi dell'identità collettiva nazionale non può che essere ricoperto dallo studio delle decisioni in materia.

In effetti, pur risiedendo una cospicua parte delle ragioni alla base delle differenze caso per caso evidenti nel peculiare sostrato culturale, storico e politico della comunità sociale del paese coinvolto ma anche dell'organo chiamato a decidere⁵⁷, il lavoro delle Corti ha ben evidenziato come il tipo di approccio operato nel confrontarsi con l'emersione del *processo* e, quindi, dell'*istanza* secessionista non solamente può avere un'influenza determinate sull'esito a cui si giunge ma sull'intensità reale della minaccia secessionista emergente.

In tal senso è sembrato che le vicende che hanno coinvolto – certamente con intensità, motivazioni e modalità assai diverse – il Canada, l'Italia e la Spagna potessero, una volta poste sotto la lente dell'analisi comparativa, fornire strumenti capaci di evidenziare come il punto di approdo del *processo* secessionista – si ribadisce, strettamente legato alla vicenda storico-giuridica della realtà in cui esso si sviluppa che *ab origine* già determina grandemente la polarizzazione delle posizioni e che a sua volta necessariamente influenza le Corti chiamate a dirimerne gli aspetti essenziali – possa

⁵⁷ La questione delle diverse variabili che possono influenzare l'approccio delle Corti è trattata anche da X. Arzoz, M. Suksi, *Comparing constitutional adjudication of self-determination claims*, cit.

significativamente variare a seconda del grado di apertura con cui l'unità si appropria al particolarismo.

Tale comparazione si ritiene fruttuosa nonostante le realtà citate abbiano certamente avuto un differente percorso storico a caratterizzarne la formazione (la vicenda coloniale in Canada, la grande frammentarietà in Italia, la tarda costituzionalizzazione in Spagna); a ciò si aggiunga che esse sono oggi generalmente indicizzate dalla dottrina in differenti forme di stato (federale in Canada, fortemente autonomico in Spagna, regionale di tipo debole in Italia); e ancora, che in esse la vicenda identitario-secessionista ha avuto intensità, credibilità e concretezza assai diversa (fortemente identitaria in Canada, dove la stessa federazione nasceva da un accordo fra ex colonie, in particolare fra la zona di lingua inglese e la zona di lingua francese; assai violenta in Spagna, dove l'unità nazionale è per diversi decenni stata garantita da una dittatura assai dura e sanguinaria; molto latente in Italia, dove la divisione non ha avuto che blande espressioni fortemente caratterizzate dall'influenza della politica più che da reali – seppur esistenti – differenze culturali o identitarie).

La sfida è certamente difficile, e le rimarcate differenze dei contesti nelle quali la giurisprudenza che sarà analizzata è venuta a formarsi non possono essere ignorate; allo stesso tempo, però, proprio tali differenze possono essere elevate a elemento di analisi dell'approccio alla vicenda identitario-secessionista che si propone: l'effettivo valore di antidoto di un approccio aperto alle istanze di differenza troverebbe infatti – se confermato in contesti tanto diversi – una ancor più valida verifica delle sue potenzialità.

4.1. *Unità nazionale, sovranità e autonomie nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*

L'esperienza italiana, che – come già accennato – sicuramente rappresenta una fra le meno complesse all'interno di quelle che concernono il conflitto identitario⁵⁸, è stata sapientemente posta al riparo dalla rottura del patto

⁵⁸ Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla persistenza nel contesto italiano tanto di una "questione meridionale" quanto di una "questione settentrionale" la cui soluzione non appare, allo stato attuale, non solo vicina ma neanche all'ordine del giorno nell'agenda politica nazionale (al riguardo, cfr. soprattutto A. Di Martino, *Questioni territoriali e legittimazione unitaria*, in F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, A. Gianelli, M.P. Paternò, F. Rimoli, G.M. Salerno (a cura di), *Fardelli d'Italia. L'unità nazionale tra coesione e conflitti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011).

costituzionale dalla costante opera di mediazione della Corte costituzionale⁵⁹. Non sono mancate, infatti, vicende di conflitto fra sovranità nazionale ed autonomie locali⁶⁰ che avrebbero potenzialmente potuto mettere in gra-

⁵⁹ In effetti, alla luce dell'analisi comparativa, può certamente affermarsi che dalla giurisprudenza costituzionale italiana emerga una delle più perfette dimostrazioni del ruolo centrale che potenzialmente le Corti possono interpretare. Si fa riferimento, in particolar modo seppure in maniera certamente esemplificativa, alla sentenza n. 106 del 2002. Nel caso *de quo* una assemblea elettiva regionale (quella della Liguria) aveva decretato di modificare la propria denominazione da quella di "Consiglio regionale" (come sancita dall'art. 121 della Costituzione) in quella di "parlamento". La reazione del governo centrale, naturalmente, era stata particolarmente dura. L'Avvocatura dello Stato, in particolare, aveva sostenuto che il *nomen iuris* "parlamento" e il concetto di "sovranità popolare" fossero legati da un rapporto di identità: secondo questa interpretazione attribuirsi la denominazione di "parlamento" avrebbe significato erodere irrimediabilmente l'unità nazionale. Diversamente, la Regione aveva difeso la propria decisione, sottolineando come in essa fosse stato esplicitamente espresso un chiaro riconoscimento della unicità della sovranità statale. La Corte costituzionale aveva stemperato il conflitto, in quella specifica occasione, attraverso un'attenta e completa ricostruzione di tipo flessibile. I giudici della Consulta avevano così riconosciuto la difficoltà di convivenza dell'idea di sovranità storicamente originatasi durante la trasformazione dell'*ancien régime* nello Stato nazionale con la più recente emersione della tutela delle autonomie locali e avevano così rigettato «qualsiasi opzione che conferm[asse] un legame identitario tra parlamento e sovranità, o che in ogni modo riten[esse] necessariamente inconciliabili principio autonomistico e sovranità popolare» (A. Buratti, *Sovranità popolare e rappresentanza regionale. Nota a margine della sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, p. 5 dell'estratto) e suggerendo «di abbandonare, nell'ambito del dibattito sul rapporto tra sovranità e autonomie, la dicotomia tra originarietà e derivazione degli ordinamenti, che ha dimostrato [...] la sua incapacità di fornire approcci realistici sotto il profilo descritto e fecondi sotto il profilo concettuale» (ivi, p. 6). Da un lato, quindi, la Corte aveva categoricamente rifiutato qualsiasi possibilità di riconoscere un legame identitario fra "parlamento" e "sovranità". Dall'altro, ribadendo la propria precedente giurisprudenza sull'impossibilità di riconoscere alle autonomie locali un qualsivoglia attributo assimilabile alla sovranità (sentenze n. 110/1970 e n. 81/1975), aveva operato un richiamo letterale al dettato costituzionale (articoli 55 e 121 Costituzione italiana) ricostruendo gli elementi giustificativi della diversa denominazione delle assemblee elettive a livello nazionale e locale.

⁶⁰ In particolare, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla legge cost. n. 3/2001 che era in un primo momento apparsa equiparare – nel nuovo assetto costituzionale – lo Stato agli altri enti locali (Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni). La posizione peculiare dello Stato proprio in ragione del suo compito di garante dell'unità, tuttavia, era stata chiaramente ribadita dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 274/2003 allorché aveva sottolineato come «è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali,

ve crisi la talvolta fragile identità comune, le cui differenze interne e i cui radicati contrasti storico-culturali hanno reso assai faticosa la progressiva unificazione nazionale.

Le posizioni della Corte costituzionale italiana sono risultate di particolare interesse per la ricostruzione da esse operata del concetto di “sovrانيتà”⁶¹, concetto non solo caratterizzato da una propria intrinseca problematicità ma circondato da una serie di lemmi ad esso associati a cui va attribuita una peculiare funzione. La Corte, seppure per l'emersione di una particolare tipologia di frattura del rapporto centro-periferia, con la sentenza n. 365 del 2007, ha riconosciuto la costituzionalità di una serie di elementi lessicali solitamente associati all'idea di Nazione, contestualizzandoli nella forma di Stato propria della Repubblica italiana. In particolare, non solo ha accettato la possibilità che ci si riferisca ad una popolazione regionale come ad un vero e proprio “popolo”, ma ha anche dato una lettura “aperta” (*rectius*, flessibile) del concetto di “sovrانيتà” che – in un sistema regionale – non può essere utilizzato se non con riferimento all'organo di governo centrale nel quale si incarna la fonte di indirizzo comune di tutte le diverse realtà locali, per le quali deve essere preferito il termine “autonomie”. Tale lettura della problematica concernente l'uso del termine “sovrانيتà” per centri di potere locali non risiederebbe, quindi, nella supposta unicità della sovranità statale, bensì nel grado di autonomia regionale assicurato dall'ordinamento costituzionale italiano che, *mutatis mutandis*, non ne riserva esclusivamente l'uso al governo nazionale.

In effetti, la giurisprudenza costituzionale italiana, ogniqualvolta si è trovata a dover declinare tale concetto, ha distinto fra forme di stato regionale (nelle diverse gradazioni che tale carattere regionalista può avere)

come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento». In merito v. F. Drago, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. N. 274/2003)*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2003 e R. Dickmann, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle 'istanze unitarie' previste dalla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2003.

⁶¹ Il concetto di “sovrانيتà” è indubbiamente legato a doppio filo con quello di “guerra”, e proprio nel testardo tentativo di affermare una qualche identità (altro concetto fortemente legato a quello di “sovrانيتà”) risiedono le cause della totalità dei conflitti emersi nel corso della storia occidentale. Non solamente conflitti bellici “classici”, ma anche guerre “umanitarie”, “civilizzatrici” e volte alla supposta “esportazione della democrazia”. Per una completa rassegna del tema, si veda C. De Fiore, U. Pomarici, *Sovranità e guerra*, Napoli, La Scuola di Pitagora editrice, 2004.

e forme di stato federali: la sovranità, secondo l'interpretazione più volte proposta dalla Consulta, non sarebbe un valore rinchiuso nei confini del potere centrale di uno Stato⁶² ma – proprio a seconda della forma che esso ha sviluppato e del grado di autonomia concesso alle realtà locali – un concetto potenzialmente volto a svilupparsi verso la contemporanea protezione degli apparenti opposti poli della garanzia dei diritti delle minoranze e della tutela dell'unità nazionale. Ciò, naturalmente, senza che possa essere negata la «chiara differenza di legittimazione del popolo nazionale e delle popolazioni locali. Solo il primo è sovrano e nazionale. Le popolazioni non sono legittimate all'esercizio della sovranità né sono titolari di 'quote' di essa», seppure solo «nella sua consistenza di entità plurale e variegata sotto il profilo storico-culturale anche se giuridicamente declinabile solo in termini unitari»⁶³ possa essere riconosciuto il c.d. "popolo sovrano".

In questo senso, sembra potersi dire che la corretta estrinsecazione del principio di sovranità proposto in Italia passi necessariamente per la neutralizzazione del "timore del diverso" (e quindi della "apparente opposizione" fra due obiettivi invero raggiungibili anche contemporaneamente) potendo trovare la propria più alta estrinsecazione nello sviluppo di una particolare capacità di riconoscimento dell'altro che si fondi sull'apertura piuttosto che su un ostinato atteggiamento di chiusura inteso a proteggere uno *status quo*.

Nulla toglie, al contempo, che in alcuni casi certamente permanga la necessità di tutelare alcuni specifici campi simbolici e sostanziali all'interno dei quali l'unicità dello stato inteso nella sua interezza non può essere messa in discussione⁶⁴ e, in tal senso, la Corte costituzionale ha più volte difeso l'unità nazionale *ex art. 5 Cost.* – da ultimo con la sentenza n. 118/2015 – senza con ciò nulla togliere ai «principi che includono il pluralismo so-

⁶² In questo senso, infatti, seppure il legame fra espressione centrale del potere e "sovranità" «costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi» esso non esaurisce il concetto di "sovranità" non rappresentando «i termini di una relazione di identità» (Corte costituzionale italiana, sentenza n. 10 del 2002, § 3 del "Considerato in diritto").

⁶³ R. Dickmann, *La Corte costituzionale estende il paradigma dell'art. 6 Cost. a tutte le minoranze e contesta la competenza della legge regionale a identificare la popolazione locale come minoranza nazionale*, cit., p. 4.

⁶⁴ Di recente, ad esempio, la Corte costituzionale italiana è intervenuta in materia di simboli identificativi – quali la bandiera – costruendovi attorno un preciso ed attento confine a tutela delle esclusive peculiarità dei simboli nazionali (sul punto v. P.I. D'Andrea, *L'uso delle bandiere regionali e i simboli dell'unità: alcune precisazioni dalla Corte costituzionale. Nota a Corte cost., sent. n. 183 del 2018*, in *diritticomparati.it*, 14 dicembre 2018).

ciali e istituzionale e l'autonomia territoriale»⁶⁵, ma garantendo l'interesse nazionale dalla possibile "dittatura delle minoranze", così rammentando che su alcuni specifici temi riguardanti le autonomie locali ma coinvolgenti la nazione nella sua interezza, la volontà di una parte della popolazione non può proporsi come fonte di decisione unilaterale. Allo stesso modo, risulta innegabile che la medesima sentenza «reminded us of the distinction between sovereignty and autonomy: the constitutional principles of pluralism and autonomy do not allow Italian regions to construe themselves in terms of sovereignty, nor are their bodies of government allowed to equate themselves with those representing the whole nation; thus these principles cannot be used to justify an initiative that, even if merely in consultation, is contradictory to the unity of the Republic»⁶⁶.

4.2. *Il principio di "negoziiazione" nella giurisprudenza della Corte suprema canadese*

La vicenda delle popolazioni francofone della regione del Québec è storicamente una delle più approfondite dalla dottrina giuridica, non solo internazionalistica⁶⁷. La vicenda che riguarda le istanze autonomistiche e indipendentistiche emerse alla fine del XX secolo in Canada⁶⁸ e le modalità di

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 118 del 2015, par. 7.2.

⁶⁶ X. Arzoz, M. Suksi, *Comparing constitutional adjudication of self-determination claims*, cit., p. 457.

⁶⁷ Il rilievo del caso *de quo* è stato tale che, sin da subito, anche la dottrina italiana si è spesa per curare una riflessione intorno alle valutazioni operate dalla Corte Suprema di Ottawa. Tra gli altri si veda, ad esempio, T. Groppi, *Concezioni della democrazia e della Costituzione nella decisione della Corte Suprema del Canada sulla secessione del Québec*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 1998, pp. 290 ss.; N. Olivetti Rason, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 1999, pp. 889 ss.; M.E. De Franciscis, *La secessione in Canada: valenza politica di una pronuncia della Corte Suprema*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2000, pp. 927 ss.; D. Loprieno, *Origini e conseguenze del "Renvoi" relativo alla secessione del Québec*, in *Amministrare*, nn. 1 e 2, 2002, pp. 267-288.

⁶⁸ L'emersione del conflitto interno fra la regione del Québec e il governo federale canadese risale ai primi anni '70 (quando per la prima volta un partito apertamente indipendentista raggiunse un significativo risultato elettorale fondando la propria campagna politica sul progetto di celebrare un referendum sull'indipendenza della regione) e si è tradotto in un primo referendum fallito sulla "sovereignty-association" già nel 1980. La spinta autonomista è successivamente riemersa con il rifiuto di firmare la Costituzione del 1982, scelta alla luce della quale il governo centrale ha in un primo momento tentato l'approccio conciliativo, volto chiaramente ad evitare lo scontro per evitare di condannare la nascente

approccio delle istituzioni federali di tale paese, caratterizzate dal tentativo di porre in essere «*a series of initiatives aimed at strengthening the federal link*»⁶⁹, potrebbe concorrere a dimostrare la possibilità, nello sviluppo di un *processo* secessionista, di un compromesso che non ponga in pericolo nessuno dei diversi interessi in conflitto senza che uno di essi debba necessariamente “cedere” all’altro.

Tale risultato può certamente essere raggiunto anche in contesti diversi, magari fondati su forme organizzative molto differenti rispetto a quella federale, attraverso una gestione delle molteplici istanze che sposi un approccio democratico aperto⁷⁰, rinunciando ai “dogmi di fede” e rivolgendosi invece ai grandi spazi del riconoscimento giuridico delle differenze e, quindi, alla loro integrazione. In questo senso, proprio l’approccio della Corte canadese risulta emblematico laddove la volontà di apertura e integrazione del conflitto è giunta sino a riconoscere (astrattamente) l’eventualità di una

Costituzione all’irrimediabile opposizione di quella comunità regionale. Tuttavia, tutti i tentativi di giungere a un compromesso (in particolare, il *Meech Lake Accord* del 1987 – che avrebbe introdotto una sorta di “federalismo rafforzato” che avrebbe dato ampio spazio di autonomia alla regione – ed il *Charlottetown Accord* del 1992 – che per quanto possibile ampliava ancor di più le concessioni già proposte dal governo di Ottawa) non sono riusciti ad individuare il punto di incontro accettabile da entrambe le parti in conflitto. L’Assemblea Nazionale del Québec ha, così, dato inizio ad un processo di progressiva affermazione di sovranità che ha condotto al secondo referendum sulla sovranità originaria del Québec nel 1995, dopo il cui esito negativo il governo federale ha completamente abbandonato la strada della mediazione intraprendendo un percorso intransigente volto ad affermare la definitiva unicità della nazione canadese con il dichiarato obiettivo di neutralizzare per quanto più possibile l’allora oramai già chiaramente affermata identità particolare della comunità francofona. Lo scontro, soprattutto interpretativo rispetto allo spazio che il diritto internazionale e il diritto interno lasciavano alle istanze di tipo secessionista, è giunto infine dinanzi al giudizio della Corte Suprema canadese, la quale è riuscita a temperare il conflitto attraverso una pronuncia tanto decisa quanto conciliatoria.

⁶⁹ X. Arzoz, M. Suksi, *Comparing constitutional adjudication of self-determination claims*, cit., p. 461.

⁷⁰ Approccio proposto dalla Corte Suprema di Ottawa nella logica del diritto di ogni individuo a farsi promotore (anche) di un valido progresso costituzionale: «our democratic institutions necessarily accommodate a continuous process of discussion and evolution, which is reflected in the constitutional right of each participant in the federation to initiate constitutional change» (*Reference re Secession of Québec*, cit., p. 5). Rispetto alla secessione ciò implica necessariamente che «the power of the people of Canada, acting through their various governments duly elected and recognized under Constitution, to effect whatever constitutional arrangements are desired within Canadian territory, including, should it be so desired, the secession» (*Ibidem*, p. 52).

legittima conclusione disgregativa dell'istanza secessionista⁷¹, dando nella propria motivazione ampio spazio alle teorie fondate sulla centralità del legame fra "identità collettiva" e "territorio".

Da una lettura attenta della decisione, ma soprattutto dalla contestualizzazione della stessa nella risalente vicenda identitaria – sicuramente peculiare – che da tempo caratterizzava i rapporti fra autorità federali e istituzioni locali della regione francofona, sembra apparire come l'obiettivo perseguito dalla Corte di Ottawa non fosse certo quello di tracciare un percorso che portasse all'effettiva disgregazione della federazione, bensì quello di risolvere l'ormai radicato conflitto senza aprire uno scontro.

Proprio per questi motivi, l'opera interpretativa dei giudici supremi ha rifiutato di aderire a tutte quelle teorizzazioni della secessione legate all'idea che "dividersi" sia legittimo solo qualora possa rappresentare un valido rimedio all'ingiustizia⁷² sposando⁷³, invece e seppure con alcuni distinguo, le teorie dell'identità nazionale⁷⁴ e coniugandole con quelle fondate sul processo democratico⁷⁵.

⁷¹ La Corte ha infatti affermato che: «Secession is the effort of a group or section of a state to withdraw itself from the political and constitutional authority of that state, with a view to achieving statehood for a new territorial unit on the international plane. [...] Secession is a legal act as much as a political one» (*ibidem*, p. 51).

⁷² In quest'ottica si sono posti i teorici della c.d. "*just-cause theory*", in particolare: Allen Buchanan, Lea Brilmayer e Wayne Norman, i quali hanno sostanzialmente sostenuto che la secessione legittima sia esclusivamente quella che trova origine in rivendicazioni di giustizia disattese dal garante dell'ordinamento nazionale e trasformatesi in vere e proprie ingiustizie "storiche". Si deve rappresentare, però, come «se la secessione è un atto riparatore di ingiustizie, come sostiene la *just-cause theory* [...] qualsiasi ridefinizione dei confini esistenti potrebbe implicare nuove ingiustizie (storiche), un domani qualificabili come appropriazione indebita, in un processo di recriminazioni senza fine» (C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit., p. 259).

⁷³ «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» (*Reference re Secession of Québec*, cit., p. 40).

⁷⁴ Avanzate dai teorici della c.d. "*national self-determination theory*", guidati da Joseph Raz e Avishai Margalit, criticati dai sostenitori della "*just-cause theory*" perché tali teorie erano potenzialmente indirizzate «a intraprendere (o a continuare) i più-che-noti programmi di *national building* ideati per obliterare le identità dei gruppi minoritari; per eliminare tutti gli "*encompassing groups*" [...] tranne quelli che vengono privilegiati per costruire la "nazione" e per prevenire l'emergere di nuovi "*encompassing groups*"» (A. Buchanan, *Secessione: quando e perché un paese ha il diritto di dividersi*, Milano, Mondadori, 1994, p. 55).

⁷⁵ Una contestualizzazione nell'ingranaggio democratico del tema della secessione, atto ad applicare i principi della democrazia e della libertà di associazione alla scelta dei confini, è

È nello Stato democratico e multinazionale, infatti, che potenzialmente si estrinsecano al meglio tanto la garanzia dei diritti che la tutela della diversità⁷⁶. In questa direzione la Corte canadese ha inserito nella propria valutazione il concetto di libertà, ed in particolare di libertà di associazione, considerando finanche la possibilità di ammettere che dall'associazione per eccellenza (lo Stato) si possa prevedere in una qualche forma la possibilità di dissociarsi, approdo più estremo cui possa giungere l'istanza di riconoscimento.

L'iter interpretativo della Corte di Ottawa si conclude con l'imposizione – della quale ovviamente si rinviene lungo tutta la motivazione un solido ancoraggio nel testo costituzionale – dell'unico possibile antidoto al conflitto: la negoziazione delle istanze⁷⁷.

stato proposto, in particolare, da autori come Harry Beran, Christopher H. Wellman, Daniel Philpott e Robert W. McGee. Tali studiosi, assumendo l'esistenza di un diritto di secessione inteso come tipica espressione del collegato e più ampio diritto all'autodeterminazione dei popoli, in qualche modo hanno sposato una posizione limitrofa a quella dei sostenitori della “*national self-determination theory*” distinguendosi da essi «poiché non pretendono che un gruppo, per secedere, debba necessariamente avere una qualche caratteristica ascrivibile in comune, quali l'etnia o una cultura *encompassing* (avvolgente): basta che vogliano un proprio stato» (C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit., p. 227). Wellman, più degli altri, ha chiarito le basi teoriche della c.d. “*choice theory*” sostenendo che «sono le capacità politiche piuttosto che le qualità culturali le caratteristiche fondamentali che possono giustificare il diritto di secessione per un gruppo» (*A defense of secession and political self-determination*, in *Philosophy and public affairs*, vol. 24, n. 2, p. 142). A. Buchanan avrebbe criticato tale impostazione definendola una “teoria plebiscitaria pura del diritto di secessione” (*Secession: quando e perché un paese ha il diritto di dividersi*, cit.), mentre M. Freeman ne avrebbe dato una definizione, assai meno polemica, di “teoria volontaristica” (*The right to self-determination in international politics: six theories in search of a policy*, in *Review of international studies*, vol. 25, n. 3).

⁷⁶ “Negoziare”, per la Corte canadese, significherebbe riconoscere che in una società democratica e plurale non è ammissibile l'elevazione della propria posizione a ragione assoluta. Ancora, “negoziare” significherebbe aprirsi all'altro per trovare una soluzione comune alle opposte spinte propulsive. “Negoziare” significherebbe, infine, riconoscere le differenze, riconoscere l'identità dell'altro, individuare il fattore integrativo in un percorso condiviso fondato sul reciproco rispetto. Sul punto, in particolar modo, si veda J.S. Mill, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, Editori Riuniti, 1997.

⁷⁷ Parte della dottrina individua in tale approccio alla questione della gestione delle istanze (e del conflitto) secessionista non un processo volto a «definire i dettagli della secessione, ma [a] procedere a negoziare in buona fede una soluzione politica alla situazione» (V. F. Comella, *La Catalogna e il diritto di decidere*, in *Rivista Semestrale di Scienza Costituzionale e Teoria del Diritto*, n. 6, 2016, p. 236), sostanzialmente così in qualche modo riproponendo una sorta di chiusura all'eventualità di disgregazione (invece necessariamente parte del percorso secessionista, seppure da evitare).

4.3. "Diritto a decidere" e complessità dello scontro identitario nel caso spagnolo

Le considerazioni sin qui esposte hanno provato a mettere in luce l'approccio moderato al (possibile) conflitto che caratterizza tanto la decisione della Corte suprema canadese quanto il più generale indirizzo delle diverse decisioni nel tempo operate dalla Corte costituzionale italiana. Inserire in tale prospettiva comparativa la vicenda spagnola può apparire ardito, soprattutto in ragione della particolare esperienza storica iberica ma anche di alcune peculiari caratteristiche del Tribunale costituzionale spagnolo⁷⁸. Tuttavia, non può non considerarsi il fatto che lo stesso tribunale supremo iberico non si era precedentemente discostato dall'approccio conciliativo mostrato dalle Corti canadese e italiana intervenendo nel 2008 su un caso assimilabile a quello catalano e riguardante i paesi baschi⁷⁹, ciò rendendo ancor più evidente come il sostrato storico, culturale e politico nel quale una decisione riguardante il *processo* secessionista viene presa non neutralizza affatto il grande spazio di manovra ed i conseguenti diversi esiti cui può giungersi con i differenti possibili approcci⁸⁰.

⁷⁸ Il cui controverso rapporto con la sfera politica è emerso con forza nell'ambito della vicenda catalana allorché «la composizione del Tribunale ai fini della definizione della controversia è stata oggetto di divisioni che ne hanno messo in dubbio l'imparzialità e l'indipendenza, essendo mancata l'elezione parlamentare di alcuni giudici ed essendo intervenute diverse istanze di ricasazione, delle quali una è stata accolta» (A. Di Martino, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna*, cit., p. 73).

⁷⁹ Un caso nel quale, in definitiva, l'incostituzionalità della legge impugnata era stata in ultima istanza (e dopo una attenta analisi della divisione di competenze all'interno della realtà costituzionale spagnola in questo senso individuando in tale contesto il «*màs graves defectos de incostitucionalidad*») ricondotta ad una violazione del procedimento legislativo costituzionalizzato volto a tutelare e garantire le prerogative decisionali delle minoranze interne (in questo caso, alla regione): il Tribunale aveva così sapientemente evitato di elevare lo scontro a livello centro-periferia riuscendo a circoscriverlo alla realtà locale coinvolta ed ai rapporti interni fra maggioranza e minoranza. In particolare, la Corte aveva sostenuto che «con infracción del Reglamento del Parlamento Vasco, se ha impuesto a la Càmara la tramitación de la Ley impugnada a través de un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma, no por acuerdo unánime de la Mesa del Parlamento, sino en virtud de una decisión del Gobierno Vasco» (Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza n. 103 del 2008, §5 dei *Fundamentos jurídicos*).

⁸⁰ In effetti, le decisioni sul caso catalano hanno diffusamente dato l'impressione di aver prodotto esclusivamente «una rottura unilaterale di un patto tra centro e periferia» (S. Ceccanti, *Catalogna e Spagna al momento senza uscita*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, vol. 33, n. 4, 2017, p. 1).

L'evidenziazione del diverso approccio con cui le Corti vanno incontro al *processo* e, poi, all'*istanza* secessionista, può potenzialmente dimostrare come gli organi di garanzia possano finire per ricoprire un ruolo decisivo – che, non ci si può stancare di dirlo, spetterebbe forse più propriamente alle aule parlamentari – nel determinare il percorso di tali questioni, le quali si aggravano in maniera direttamente proporzionale all'arroccamento dell'ordinamento su posizioni auto-conservative.

Nel merito del caso spagnolo, lo scontro fra Madrid e Barcellona non può essere analizzato senza trarre origine dalle sue peculiari e risalenti origini giuridiche⁸¹ e storiche⁸², con la consapevolezza che la storia spagnola recente è stata – assai più di altre – segnata dall'autoritarismo sotto il quale l'unitaria identità nazionale è stata in qualche modo imposta⁸³. A ciò le nascenti istituzioni democratiche spagnole avevano provato a rimediare attraverso la c.d. “costituzione dell'oblio”⁸⁴ del 1978, la quale ha rappresentato il tentativo di definire un testo costituzionale largamente condiviso che oltre a rappresentare il fondamento sul quale costruire una Spagna nuova, facesse soprattutto da antidoto alle tensioni disgregative⁸⁵.

⁸¹ Analizzando il caso spagnolo non può ignorarsi come «according to Article 2, the 1978 Spanish Constitution is based on the indissoluble unity of the Spanish nation, the common and indivisible country of all Spaniards», ma neanche come sia la stessa costituzione spagnola a riconoscere e garantire in maniera molto forte «the right to autonomy for the nationalities and regions of which it is composed. As such, the 17 autonomous communities that make up Spain enjoy a high degree of political and cultural autonomy» (X. Arzo, M. Suksi, *Comparing constitutional adjudication of self-determination claims*, cit., p. 464).

⁸² Per un'esauriente disamina delle problematiche relative alla “diversità culturale” nello sviluppo del regionalismo spagnolo v. S. Mabellini, *Identità culturale e territorio, tra integrazione e secessione*, cit., pp. 358 ss.

⁸³ Sul tema del profilo storico del catalanismo e, in particolare, sul ruolo dell'epoca franchista sul successivo sviluppo democratico spagnolo si rimanda principalmente a G. Ranzato, *Il passato di bronzo. L'eredità della guerra civile nella Spna democratica*, Bari, Laterza, 2006. Al riguardo, comunque, è opportuno considerare la peculiare formazione storica del Regno di Spagna, e in particolare dell'esegesi della sua unità, sedimentatasi sotto il regime di Francisco Franco. Di più, deve evidenziarsi la vicenda del popolo catalano, il cui Principato è stato dapprima incluso nel Regno di Aragona e poi con questo confluito nel Regno di Castiglia perdendo progressivamente e sempre di più le proprie peculiarità, tanto da rinvenire oggi le basi della propria identità nazionali in una lettura storica non diffusamente condivisa (in relazione alla recente vicenda catalana v. A. Di Martino, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna*, cit.).

⁸⁴ Così S. Ceccanti, *Catalogna e Spagna al momento senza uscita*, cit.

⁸⁵ Le diverse condizioni nelle quali sono trovate a formarsi le costituzioni degli stati continentali ed occidentali europei sono messe in luce da S. Ceccanti laddove fa notare

Nonostante tali premesse, tuttavia, durante l'esperienza spagnola più recente, e in particolare quella del ventesimo secolo, è emerso un irrigidimento delle risposte costituzionali alle crisi dell'ordine nel contesto del quale l'intransigenza dei meccanismi di chiusura della Costituzione ha giocato un ruolo centrale⁸⁶. La lettura della sentenza n. 31 del 2010⁸⁷ del Tribunale costituzionale spagnolo, che è intervenuta sul "nuovo" statuto catalano, sembra confermare tale irrigidimento. Tale statuto, fondato su una supposta unicità – anche costituzionale – della Catalogna, principalmente nel proprio preambolo⁸⁸ aveva operato il riconoscimento dell'identità catalana, del suo popolo, della sua storia, della sua lingua e delle sue esclusive caratteristiche (*rectius*, differenze) rispetto al resto della comunità statale spagnola⁸⁹.

che esse hanno avuto «percorsi e destini indubbiamente diversi: un testo condiviso in un periodo di scontri (Italia), un testo di scontro e progressivamente condiviso (Francia), un testo condiviso in un clima di pacificazione, ma che rivela oggi qualche problema (Spagna)» (*ibidem*, p. 1). Sul caso spagnolo, osserva A. Di Martino che «il modello di organizzazione territoriale risultante dal dibattito costituente è il frutto di un compromesso molto difficile ma nel complesso virtuoso tra partiti che muovevano da prospettive molto diverse e in cui sono state soprattutto le sinistre e le forze nazionaliste a spingere verso il rafforzamento dell'autogoverno territoriale» (A. Di Martino, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna*, cit., p. 63).

⁸⁶ Ciò si è evidenziato in particolar modo nel caso che ha riguardato la riforma dello statuto catalano, la successiva battaglia politica nazionale sullo stesso e, infine, lo scontro definitivo fra la *Generalitat* catalana e il governo centrale dello Stato spagnolo.

⁸⁷ L. Frosina fa notare come tale sentenza sia «stata ampiamente criticata dalla classe politica e dalla società civile catalana per aver compresso la portata autonomistica del nuovo statuto» (*Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione*, cit., p. 21). Lo stesso autore richiama, a sostegno di tale analisi 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*, n. 18, 2010; e in senso ancora più critico J. Pérez Royo, *La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado autonómico*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 43, 2011; P. Requejo Rodríguez, *La posició del Tribunal constitucional espanyol després de la STC 31/2010*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 43, 2011.

⁸⁸ Sul centrale ruolo costituzionale ricoperto dai c.d. "preamboli" si veda C. Pinelli, *Alla ricerca dell'autenticità perduta*, cit., laddove spiega quanto i preamboli «nel loro linguaggio privo di vincoli tecnici e perciò alla portata di tutti, dicono ai componenti di una collettività da dove vengono e dove vogliono andare, oltre a concorrere all'interpretazione degli enunciati del testo, alla ricerca di una loro verità più profonda» (p. 52).

⁸⁹ Per comprendere quanto pregnante fosse nell'economia dello Statuto catalano del 2006 il riconoscimento delle peculiarità della *Generalitat* catalana può facilmente farsi

La procedura che aveva portato all'approvazione dello statuto⁹⁰, deve sottolinearsi, non era sconfinata nell'uso di strumenti esterni al confine costituzionale e quindi illegali, anzi: era stata il frutto di un reciproco e rispettoso confronto fra due realtà fortemente (e sempre più) distinte⁹¹, che avevano trovato una strada per rinnovare il patto di comunità che le aveva tenute legate sino a quel momento e che avrebbe potenzialmente garantito che tale unità non fosse messa in pericolo dal nuovo spazio di autonomia – per quanto ampio – conquistato dalla *Generalitat* catalana. L'intervento della Corte, e ancor prima quello del governo spagnolo, si sono sostanzialmente contrapposti ad una innovazione statutaria nata dal dialogo tra la regione coinvolta e lo stato centrale, i quali erano riusciti a circoscrivere (ovvero a contestualizzare) la rivendicazione identitaria di una minoranza nel recinto della legalità costituzionale.

È in questo senso che l'intervento del Tribunale, seguendo un indirizzo politico opposto a quello nel quale era maturato lo statuto, ha segnato il

riferimento ad alcuni passaggi del preambolo di tale Statuto dai quali emerge fortemente la volontà di caratterizzare in maniera esclusiva l'identità catalana nel complesso contesto dello Stato regionale spagnolo. Tale preambolo, in tal senso, affermava che la «Cataluña ha ido construyéndose a lo largo del tiempo con las aportaciones de energías de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas, que han encontrado en ella una tierra de acogida», proprio per questa caratterizzazione storica, quindi, «el pueblo de Cataluña ha mantenido a lo largo de los siglos una vocación constante de autogobierno, encarnada en instituciones propias como la Generalitat – que fue creada en 1359 en las Cortes de Cervera – y en un ordenamiento jurídico específico recogido». Lo Statuto doveva pertanto rispondere alle istanze di “libertà”, di “giustizia” e di “uguaglianza” provenienti dalla regione, riconoscendo nella Catalogna «una diversidad que la define y la enriquece desde hace siglos y la fortalece para los tiempos venideros». Dal preambolo non era assente, ad ogni modo, il riconoscimento del comune fondamento statale della regione nella Costituzione spagnola, affermandosi che «el autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquella, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat. Cataluña quiere desarrollar su personalidad política en el marco de un Estado que reconoce y respeta la diversidad de identidades de los pueblos de España».

⁹⁰ Per approfondire il procedimento legislativo che aveva portato all'approvazione dello Statuto si veda M. Iacometti, *La laboriosa approvazione di un nuovo Statuto per la Catalogna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2006, p. 614, ma anche G. Poggeschi, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

⁹¹ Seppure aveva escluso dal confronto uno dei principali partiti politici spagnoli, il *Partido Popular*, all'epoca all'opposizione e, tuttavia, successivamente artefice – una volta tornato al governo – dell'intensa battaglia istituzionale avverso il “nuovo” statuto catalano.

punto di avvio di un progressivo processo di trasformazione di una mediazione (meglio, “negoziazione”)⁹² in una vera e propria crisi disgregativa⁹³.

Peraltro, le modalità con cui il Tribunale costituzionale spagnolo è giunto alla decisione del 2010 non trova validi precedenti nemmeno nelle decisioni riguardanti l'altrettanto grave caso basco⁹⁴. Nella sentenza n. 103 del 2008⁹⁵, ad esempio, i giudici della Corte erano sembrati assai più concilianti⁹⁶, operando una attenta distinzione fra “consultazione” e “refe-

⁹² Non può ignorarsi come il dettato dell'art. 2 della Costituzione spagnola sia particolarmente esplicito stabilendo che «La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime» (trad. it. contenuta in G. Cerrina Ferroni, T.E. Frosini, A. Torre (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, Padova, Cedam, 2016).

⁹³ Come ha efficacemente sintetizzato A. Di Martino, «La sentenza sullo statuto catalano ha avuto l'effetto di accrescere le tensioni e il reciproco arroccamento tra le due parti, lungo un percorso costellato da elezioni autonome anticipate, nette prese di posizione del Parlamento catalano e della *Generalitat*, inerzia del Governo spagnolo e dirottamento verso il *Tribunal constitucional* delle questioni più problematiche, fino ad arrivare allo svolgimento del controverso referendum popolare del 1 ottobre 2017, alla dichiarazione di indipendenza, all'applicazione dell'art. 155 CE e alla formazione di un nuovo governo catalano quando numerosi esponenti della classe dirigente locale, compreso l'ex Presidente della *Generalitat* Carles Puigdemont, erano in carcere o fuggiti all'estero. Si tratta di una rocambolesca serie di eventi difficile da ricondurre a un quadro unitario e razionale, con timide aperture al dialogo presto superate da forzate accelerazioni, in cui spesso la buona fede e la leale cooperazione tra le parti sono venute meno» (*Il conflitto costituzionale sulla Catalogna*, cit., p. 76).

⁹⁴ Il Tribunale costituzionale aveva riconosciuto in capo al popolo basco il legittimo uso della definizione di “popolo” per riferirsi ai cittadini della regione; di più, aveva attribuito loro una particolare titolarità di un potere decisionale che fosse comunque contenuto all'interno dei confini della sovranità nazionale (così come definita e delimitata negli articoli 1 e 2 della Costituzione spagnola). Differentemente, l'ostilità evidente della decisione n. 31/2010 nei confronti delle istanze locali, ha finito per dare origine ad un conflitto identitario e, in un certo senso, ne ha costituito paradossalmente la sua stessa legittimazione. Si tenga conto, inoltre, che in quella sentenza – e nelle reazioni ad essa – sono confluite tutte le tensioni relative alla legittimazione della giustizia costituzionale spagnola. Non solo, si sono coagulate «the three crises currently facing Spain» (CJ.M. Castellà Andreu, *The proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2015, p. 429): la crisi economica e finanziaria; la crisi sociale e politica; l'emergente crisi nazional-territoriale.

⁹⁵ Caso all'interno del quale il Tribunale costituzionale si era trovato a dover giudicare una legge regionale approvata con l'esplicito obiettivo di instaurare «una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español» (così la Ley n. 9/2008 del Parlamento Vasco).

⁹⁶ Il Tribunale costituzionale non aveva affrontato in maniera diretta il difficile nodo del riconoscimento e dell'identità basca, proprio con lo scopo di evitare l'apertura di una

rendum” sostenendo così una lettura sostanziale e non puramente formale della vicenda sottoposta al loro vaglio, ed infine riconducendo la decisione sulla costituzionalità della legge impugnata (non rinunciando a un’analisi dei rapporti di subordinazione all’interno della Spagna costituzionale) a una mera questione di competenze.

Il perno delle decisioni del Tribunale spagnolo, diversamente dalla giurisprudenza italiana o canadese, è stato il concetto di “diritto a decidere”⁹⁷, che ha inevitabilmente spostato il baricentro del problema verso la questione del rapporto fra libertà e autorità. In questo senso, secondo la decisione del Tribunale di Madrid, la riforma dello statuto catalano è fuoriuscita dal perimetro della funzione costituzionale degli statuti autonomici⁹⁸, giustificando per ciò solo una reazione netta dell’ordinamento che – nell’ottica della Corte – avrebbe dovuto trovare compimento nella sentenza n. 31/2010. Proprio da quella decisione, in effetti, emerge chiaramente come la Corte abbia interpretato la volontà di affermare il “diritto a decidere” del popolo catalano come l’intenzione di porsi in aperta opposizione al potere sovrano (la cui titolarità spetterebbe, diversamente, esclusivamente

frattura con una comunità con la quale i rapporti dello Stato centrale erano storicamente stati assai difficili (soprattutto a causa della violenta tensione generata dal terrorismo indipendentista). In questo senso, il diverso approccio che emerge dalla lettura delle sentenze concernenti i due casi catalano e basco potrebbe essere proprio un’immediata conseguenza della particolarità della vicenda basca piuttosto che di un cambiamento di approccio metodico volontariamente e coscientemente voluto dal Tribunale costituzionale nel 2010.

⁹⁷ Ciò nonostante il generale desiderio delle minoranze di affermare la propria identità e la propria autonomia dal centro di potere nazionale è da sempre emerso in una particolare forma partecipativa che nel lemma “diritto a decidere” può trovare una propria chiara estrinsecazione. Per questo motivo, nonostante quella del “diritto a decidere” non sia una costruzione lessicale di cui hanno fatto uso la Corte costituzionale italiana e la Corte suprema canadese, essa è stata in dottrina utilizzata anche riferendosi alle vicende esterne al contesto spagnolo. In particolare, proprio nella vicenda canadese, il desiderio dell’affermazione definitiva dell’autonomia delle popolazioni di lingua francese che «ha iniziato a farsi strada a partire dalla fine degli anni Sessanta con l’affermazione di un sentimento nazionalista» è stata talvolta descritta come stanza fondata «sul preteso diritto a decidere il suo status politico» (L. Frosina, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione*, cit., p. 5).

⁹⁸ E più precisamente: «con la reforma del Estatuto se habría incurrido en numerosas y notables extralimitaciones de esa reserva estatutaria, destacándose como mas reseñables las que supondrían la regulación de derechos individuales o la disciplina de las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado» (Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza n. 31 del 2010, §1 dei *Fundamentos jurídicos*).

al popolo spagnolo nella sua interezza) così tradendo il progetto di unità voluto dai costituenti e estrinsecato nel testo dell'art. 2 della Costituzione.

La *resolución 5/X* approvata nel 2013 del parlamento catalano interveniva proprio quale risposta dell'assemblea rappresentativa regionale a tale decisione. La sua apparente "violenza" sembra pertanto legarsi problematicamente all'avvenuta costruzione di una barriera eretta da parte del potere centrale (titolare della sovranità nazionale) alla necessità di riconoscimento legittimamente avanzata secondo il preconstituito processo costituzionale di modifica degli statuti autonomici.

Non può nascondersi, in ogni caso, che la *resolución 5/X* ha rappresentato un provvedimento volutamente eversivo, e pertanto sicuramente estraneo al perimetro costituzionale, fondato sull'assunto che il popolo catalano avesse già democraticamente manifestato nella sua storia la volontà di ottenere, quantomeno, una più marcata autonomia governativa⁹⁹. Ciò nonostante, in un primo momento la risoluzione poteva apparire – almeno a parere di chi scrive – come il tentativo del parlamento catalano, seppure certamente in una situazione di maggior tensione, di riaprire la negoziazione (pacifica) che aveva già in passato prodotto il risultato della modifica dello Statuto. L'obiettivo primario delle autorità locali sembrava essere, in tal senso, il proseguo della ricerca e dell'affermazione di condizioni di convivenza che rispondesse tanto alle istanze autonomistiche locali quanto alla necessaria unità dello Stato spagnolo.

Nonostante ciò – questo sembra leggersi fra le righe della breve ma pregnante risoluzione – il governo della *Generalitat* si era impegnato al rispetto dell'unità nazionale ricercando una soluzione che potesse salvaguardarla, soluzione che si era concretizzata nell'approvazione del nuovo Statuto, il cui sostanziale depotenziamento aveva definitivamente trasformato la questione catalana in un aperto conflitto costituzionale fra due autorità che si proclamavano legittime sovrane sul medesimo territorio. In tale risoluzione si è estrinsecata una forte reazione al rifiuto della richiesta di riconoscimento da parte delle istituzioni spagnole¹⁰⁰, reazione che tuttavia non sembrava voler mettere seriamente in dubbio l'integrità dello stato spagnolo, almeno

⁹⁹ «El pueblo de Cataluña, a lo largo de su historia, ha manifestado democráticamente su voluntad de autogobernarse, con el objetivo de mejorar el progreso, el bienestar y la igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía, y reforzar la cultura propia y la identidad colectiva» (Parlamento della Catalogna, Risoluzione n. 5/X del 2013, Preambolo, § 1).

¹⁰⁰ «Las dificultades y negativas por parte de las instituciones del Estado español, entre las que cabe destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, suponen un rechazo radical de la evolución democrática de las voluntades colectivas del pueblo catalán entro del Estado español y crean las bases para una involución en el autogobierno» (*Ibidem*, § 7).

Infine, il controllo politico della *Generalitat* non ha subito una brusca inversione di direzione a causa dell'esponentiale crescita dei partiti populisti e indipendentisti da sempre presenti nella regione.

Il Tribunale costituzionale ha reagito alla risoluzione catalana con la sentenza n. 42 del 2014, una decisione attraverso la quale il concetto di sovranità è stato interpretato assai rigidamente, eliminando qualsiasi possibilità di mediazione con le istanze autonomistiche¹⁰¹. In breve, per il Tribunale costituzionale solo il popolo spagnolo può essere riconosciuto titolare del potere sovrano, dovendone esercitare la titolarità in maniera esclusiva e nella sua interezza. In questo senso, lo spazio residuo per il riconoscimento delle istanze locali è stato gravemente circoscritto ed anche l'apertura ad una lettura costituzionale del "diritto a decidere"¹⁰² – attraverso un contestato uso dell'interpretazione conforme – non è apparsa affatto indirizzata da quello spirito conciliativo che aveva invece caratterizzato la sentenza del caso basco nel 2008. Il "diritto a decidere" delineato nella sentenza del 2014 non è apparso sovrapponibile a quello invocato dal popolo catalano¹⁰³, risultando invece il prodotto di un'interpretazione talmente ampia da averne snaturato l'immagine.

¹⁰¹ Nella sentenza sulla Risoluzione 5/X, il Tribunale costituzionale ha individuato quale proprio unico dovere quello di dialogare con le parti perseguendo l'unico scopo del rispetto – più formale che sostanziale – del dettato costituzionale. In questo senso, la sentenza ha affermato che «a este Tribunal incumbe únicamente, a iniciativa de las partes legitimadas para recabar su intervención, velar por que los procedimientos que se desarrollen en el curso de este dialogo se ajusten a los requisitos exigidos por la Constitución» e, in tal senso, «solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano» (Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza n. 42 del 2014, §3 dei *Fundamentos jurídicos*).

¹⁰² «Il diritto a decidere è conforme alla Costituzione purchè sia inteso non come un diritto all'autodeterminazione, ma come "un'aspirazione politica alla quale si può giungere solo attraverso un processo conforme alla legalità costituzionale"», pertanto «i cittadini della Catalogna non hanno un diritto di decidere, in senso forte, la secessione. L'indipendenza della Catalogna si può realizzare solo riformando la Costituzione» attraverso l'ottenimento «delle corrispondenti maggioranze rinforzate nel Parlamento e la celebrazione di un referendum di ratifica al quale partecipino tutti gli spagnoli» (V.F. Comella, *La Catalogna e il diritto di decidere*, cit., pp. 239-240).

¹⁰³ «Secondo la Corte, il diritto a decidere che il Parlamento catalano invocava poteva essere oggetto di una "interpretazione conforme", con la conseguenza che non era necessario decretare la nullità della decisione parlamentare in questo punto. Tuttavia, l'adeguamento derivante dall'interpretazione conforme introdotta dalla Corte è di tale ampiezza che non si può dire che il diritto di decidere conservi l'immagine che ne avevano i suoi promotori» (*Ibidem*, p. 239).

Il successivo, progressivo e definitivo allargamento della base elettorale dei partiti “antisistema” catalani ha portato alla definitiva esplosione dello scontro nel 2017, quando il governo indipendentista della *Generalitat* ha approvato nei primi giorni di settembre le leggi n. 19 e n. 20 relative all'istituzione di un referendum di autodeterminazione. Il Tribunale costituzionale spagnolo è stato quindi costretto a indurire le proprie posizioni finendo per configurarsi quale parte attiva del conflitto stesso invece che quale elemento di coesione e stemperamento¹⁰⁴.

Con una serie di decisioni (in particolare la n. 114 e la n. 124 del 117, ma anche con la n. 121 sulle norme complementari per la celebrazione del referendum e la n. 122 sulla convocazione del referendum), la Corte è intervenuta su tutti i provvedimenti emanati dalle istituzioni catalane, combattendo in sostanza non solo “da una parte” ma, ancor di più, esclusivamente “per una parte” interpretando un ruolo attivo e tranciante che ha accelerato l'arrivo ad punto di rottura la cui conseguenza è stata l'esplosione della crisi catalana.

Nella decisione n. 114 – relativa alla legge n. 19 approvata dal parlamento catalano il 6 settembre 2017 – il Tribunale costituzionale non ha affrontato né i nodi giuridici delle istanze catalane né i richiami delle istituzioni regionali alle istanze inascoltate dalla sentenza sullo Statuto ripetendo quasi ossessivamente come la legge impugnata fosse radicalmente incostituzionale e come pertanto il referendum per l'autodeterminazione della Catalogna non potesse essere permesso¹⁰⁵ utilizzando sostanzialmente un approccio non-neutrale che ha contribuito alla definitiva polarizzazione del conflitto anche nell'opinione pubblica, così irrimediabilmente compromettendo la fiducia dei catalani nella capacità delle istituzioni nazionali di garantire la pacifica convivenza delle diverse anime della Spagna.

Ancora in tale sentenza, il Tribunale ha inserito l'ordine a tutte le istituzioni ed autorità competenti di impedire la celebrazione di un referendum in contrasto con la sentenza stessa¹⁰⁶, apparso quale indebita appropriazio-

¹⁰⁴ Peraltro, meriterebbe un'attenta riflessione l'eventualità che lo stesso Tribunale costituzionale sia considerato responsabile diretto dell'acuirsi della crisi catalana. Ebbene, deve sottolinearsi come tale epilogo sia stato invece segno di una tensione istituzionale assai più ampia che ha portato alla giuridicizzazione forzata di un conflitto politico così tradottosi in conflitto costituzionale.

¹⁰⁵ «Tal referéndum no puede entenderse celebrado en derecho» (Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza n. 114 del 2017, §2B dei *Fundamentos jurídicos*).

¹⁰⁶ «Subsiste el deber de esas autoridades y cargos públicos [...] a impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir el fallo de esta sentencia» (*ibidem*, §7 dei *Fundamentos jurídicos*).

ne da parte del Tribunale costituzionale di un potere di controllo istituzionale, giuridico e politico sulle diverse diramazioni del potere statale. Un potere di cui non dovrebbe essere titolare l'organo giurisdizionale di controllo della costituzionalità delle leggi, il quale invece dovrebbe svolgere un ruolo di forza centripeta della nazione a equilibrio delle normali spinte centrifughe connaturate al pluralismo.

5. Conclusioni

«Secondo Platone lo Stato, come una nave mal disegnata, richiedeva più che la scienza della navigazione per attraversare acque tempestose: quando questa è continuamente sul punto di affondare, viene il momento di tornare al cantiere per rivedere i principi in base ai quali è stata costruita»¹⁰⁷. Proprio seguendo questa impostazione, anche confrontandosi con il *processo* che dà origine all'*istanza* secessionista – processo che sembra potersi sviluppare e, in qualche modo, pacificare con il recinto costituzionale¹⁰⁸ – appare opportuno procedere con cautela e riportare la nave in difficoltà all'interno di un porto sicuro.

Le esperienze analizzate e, soprattutto, il punto di vista che si è provato a proporre, può forse essere d'aiuto nel comprendere quanto trattando il tema della secessione possa essere risolutivo, nel senso della lettura conforme alla costituzione quantomeno del *processo* all'origine dell'*istanza* di riconoscimento c.d. "secessionista", intendere lo Stato ed il suo ordinamento generale «come un progetto storico che ogni generazione di cittadini ricomincia a portare avanti»¹⁰⁹. È proprio in questa direzione che si evidenzia quanto «ragionare su strumenti giuridici del riconoscimento potrebbe forse contribuire (non tanto al superamento quanto piuttosto) alla gestione della dimensione antagonistica e conflittuale [...] muovendo da una *lotta* per il riconoscimento ad una *esperienza* articolata di mutuo riconoscimento»¹¹⁰.

¹⁰⁷ Così il sociologo L. Mumford (*Storia dell'utopia*, Milano, Feltrinelli, 2017, p. 25) citando l'opera *La Repubblica* del filosofo greco Platone.

¹⁰⁸ Rispetto alla possibilità di "costituzionalizzare" la secessione si vedano C. Margiotta *L'ultimo diritto*, cit., e D. Haljan *Constitutionalising secession*, cit.

¹⁰⁹ J. Habermas, *Lotta di riconoscimento nello Stato democratico di diritto*, in Idem e C. Taylor, *Multiculturalismo*, cit., p. 63.

¹¹⁰ A. Schillaci, *Le storie degli altri*, cit., p. 25.

In una prospettiva simile sembra muoversi, ad esempio, l'approccio proposto dalla Corte Suprema di Ottawa. Nel parere dei giudici canadesi, infatti, è stata chiaramente riconosciuta l'esistenza di un diritto delle parti di una comunità a spingere perché si inizi un processo di cambiamento.

Esattamente al contrario, la sentenza spagnola sul nuovo Statuto catalano è stata percepita come una vera e propria rottura del patto costituzionale fra centro e periferia¹¹¹: da un lato per le istituzioni nazionali, che hanno letto nel nuovo statuto catalano la volontà di legittimare un'entità sovrana diversa dal governo di Madrid; dall'altra per il popolo catalano, che ha visto in un breve lasso di tempo accogliere le proprie istanze di autonomia nel nuovo statuto e poi cancellarle con una spigolosa sentenza.

Per certi versi, dunque, la vicenda canadese dimostrerebbe come sia possibile gestire pacificamente il conflitto che si sviluppa con l'emergere di un *processo* secessionista rifiutando lo scontro e cercando una conciliazione atta a raffreddare le istanze di divisione¹¹². D'altro canto, invece, l'azione del Tribunale costituzionale spagnolo, come si è cercato di dimostrare, sembra aver contribuito a trasformare «*a debate on the recognition*»¹¹³ – fondato su un supposto “diritto a decidere” che la stessa Corte aveva già ritenuto ammissibile quale aspirazione politica e non come concreto diritto – in una prova di forza. Entrambe le decisioni, peraltro, sembrano

¹¹¹ Così S. Ceccanti, il quale ha sostenuto che «la nota sentenza del Tribunale Costituzionale sullo statuto catalano che ha dato l'impressione di una rottura unilaterale di un patto tra centro e periferia sancito nei parlamenti regionali e statale e poi con referendum popolare in Catalogna» (*Catalogna e Spagna al momento senza uscita*, in *DPCE Online*, 5 gennaio 2018, p. 825).

¹¹² Successivamente all'interpretazione costituzionale operata dalla Corte, il Governo federale ha deciso di chiarire definitivamente la posizione del Québec sposando gli inviti al negoziato provenienti dalla Corte. Con il *Clarity Act* del 2000 il governo canadese ha inteso individuare «what constitutes a clear question and a clear majority sufficient for the Government of Canada to enter into negotiations in relation to the secession of a province from Canada» (*Clarity Act*, Preambolo). Tuttavia, tale atto non è stato privo di contraddizioni, basti pensare al limite numerico posto alla maggioranza titolata a prendere decisioni secessioniste, non coerente con il referendum che portò il Canada all'indipendenza dalla Gran Bretagna. Tale iniziativa ha aperto la strada a un progressivo percorso di reciproco riconoscimento, nonostante in un primo momento «the response to the Clarity Act in Québec was explosive. It was perceived by the government of Québec as an illegitimate attempt by the federal government to block any future referendum and deprive the National Assembly of its rights and prerogatives» (P. Dumberry, *The Secession Question in Québec*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2015, p. 376).

¹¹³ Così lo ha definito J.M. Castellà Andreu (*The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2015, p. 440).

dar spazio all'emersione di un diritto «*to negotiate in good faith and to give effect to possible changes on the basis of mutual agreement*»¹¹⁴.

Attribuendo al fattore del “riconoscimento” un ruolo di primo piano¹¹⁵, a ben vedere, proprio in esso potrebbe rinvenirsi un elemento centrale potenzialmente capace di fare da antidoto allo scontro: affrontare la secessione come un lungo percorso di emersione delle differenze¹¹⁶ rende in effetti la divisione solamente uno dei tanti possibili punti di arrivo. È in questo senso che l'istanza secessionista non rappresenterebbe l'obiettivo principe delle minoranze, divenendo l'*extrema ratio* alla quale rivolgersi qualora le proprie doglianze vengano disconosciute o, peggio, totalmente contrastate dalla comunità politica nella quale la minoranza “secessionista” è inserita.

Dalla comparazione delle esperienze proposte, appare evidenziarsi quanto «la forza dei fatti [...] rivela continuamente come le politiche del rifiuto possano dare frutti avvelenati nel brevissimo periodo»¹¹⁷, facendo ancor di più emergere l'evidenza del ruolo centrale che potenzialmente le Corti possano ricoprire alleggerendo ovvero – in negativo – acuendo le divisioni fra le parti in conflitto.

¹¹⁴ X. Arzoz, M. Suksi, *Comparing constitutional adjudication of self-determination claims*, cit., p. 469.

¹¹⁵ In effetti, proprio il concetto di “riconoscimento” «può rivelare potenzialità in parte inedite anche nella dimensione giuridica. È ipotizzabile, in altri termini, che il riconoscimento svolga – nell'esperienza giuridica – una fondamentale funzione di recupero della differenza individuale come paradigma di più vaste e comprensive domande di giustizia» (A. Schillaci, *Le storie degli altri*, cit., p. 18).

¹¹⁶ E proprio la comparazione può, in questo senso, ricoprire un ruolo centrale mantenendo «in tensione identità e alterità, senza mirare necessariamente alla fissazione di contenuti comuni, e impostando piuttosto una relazione [...] che resta sempre aperta, comunicativa, ma che non per questo esclude la decisione» (A. Schillaci, *Diritti fondamentali e parametro di giudizio*, cit., p. 30).

¹¹⁷ S. Rodotà, *Solidarietà*, cit., p. 37.

Supreme Courts and secessionist petition. A complicated balance between protection of unity, recognition of differences and integrative processes

Although secession is a problematic concept, due particularly to its destabilizing nature, it has represented a fundamental element in the development of the idea of state. In this way, it has mainly represented a tool for the protection of cultural and historical minorities especially as a result of the interpretative work developed by the constitutional courts. For all these reasons, the paper aims to provide a constitutional interpretation of secession, focusing particularly on the role displayed by Constitutional courts in dealing with conflicts arising from secessionist requests. Regarded through the prism of the decisions issued by Constitutional courts secession processes appear to be deeply intertwined with constitutional dynamics. Moreover, Courts' decisions open up the possibility for a dynamic understanding of secession, whose outcome can go beyond the rupture of the unity, leading instead to a more articulated recognition of differences. In this light, a constitutional overview of secession also requires an analysis of the different theories about state organization, in order to dig into its relation with federalism, regionalism and recognition of territorial minorities.

Keywords: secession, sovereignty, unity, constitution, identity.

Alessio Martino, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Sapienza Università di Roma, Via Livorno 20, 00162 Roma, alessiomartino@gmail.com

