



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2016
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*

di ILENIA RUGGIU

**REFERENDUME SECESSIONE
L'APPELLO AL POPOLO PER L'INDIPENDENZA
IN SCOZIA E IN CATALOGNA**

di *Ilenia Ruggiu*
Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Cagliari

ABSTRACT

ITA

Il presente contributo, offre una sintetica ricostruzione della teoria e della pratica della secessione nel costituzionalismo proponendone un'evoluzione trifasica - da istituto politico eversivo, a diritto rimediabile, a norma giuridica compatibile con la democrazia - per poi ripercorrere alcune recenti pratiche secessioniste occorse in Stati democratici: i referendum scozzese e catalano per l'indipendenza. Negoziato e condiviso con lo Stato il primo, fortemente avversato dal centro il secondo; proceduralizzato in tutti i dettagli da leggi statali e regionali il primo, svoltosi tra incertezze procedurali e scontri rimessi al Tribunale costituzionale il secondo, i due appelli al popolo, anche per l'impatto che hanno avuto in altre regioni europee, hanno riportato all'attenzione l'ormai classico dibattito sulla secessione riaprendo le seguenti questioni: la secessione è un diritto dei popoli la cui nazione non coincide con la cittadinanza? E' possibile parlare di una secessione democratica e a che condizioni? Come identificare chi decide sulla secessione? E' democratica una secessione unilaterale?

Dopo aver descritto i fatti (e gli antefatti), le differenze e analogie tra i referendum scozzese e catalano e il loro impatto in Italia, il lavoro si conclude enucleando le condizioni affinché una "secessione" possa essere "democratica".

This paper provides an overview of the theory and practice of secession in constitutionalism. It suggests a three-phase evolution of the concept, which was conceived at first as a revolutionary political event, then as a remedial right, and finally as a juridical procedure compatible with democracy. The paper focuses on recent secessionist processes: the Scottish and Catalan referendums, which differ in many respects. The Scottish referendum was negotiated with the central State, and governed in every single detail, whereas the Catalan one was strongly opposed by the central power, and eventually prohibited by the Spanish Constitutional Court. These opposite cases drew the scholars' and policy-makers' attention to the classic constitutional debate on secession and on the following questions in particular: is secession a right of the peoples whose nation-feeling and citizenship do not coincide? Can secession be democratic, and under what conditions? How can we identify who is entitled to decide whether or not there should be secession? Can a unilateral secession be deemed to be democratic?

After describing the facts, analogies and differences between the Scottish and the Catalan referendums and their impact on Italian regions, the paper looks into the conditions for a "democratic" secession.

REFERENDUME SECESSIONE
L'APPELLO AL POPOLO PER L'INDIPENDENZA
IN SCOZIA E IN CATALOGNA^(*)

di *Ilenia Ruggiu*

SOMMARIO: 1. *La secessione nel costituzionalismo. La prima fase: un fatto politico incompatibile con la Costituzione;* 2. *La seconda fase: la secessione come diritto rimediale riconosciuto ai popoli oppressi;* 3. *La terza fase: verso una teoria della secessione democratica. Dalla sentenza sul Québec del 20 agosto 1998 (Canada) alla “normalizzazione” scozzese del 2014;* 4. *Il quadro normativo attuale, internazionale e costituzionale;* 5. *Il referendum per l'indipendenza scozzese del 18 settembre 2014;* 6. *La consultazione popolare per l'indipendenza catalana del 9 novembre 2014;* 7. *Differenze e analogie;* 8. *L'impatto sulle regioni Italiane: i referendum “privati” in Veneto e Alto-Adige; la proposta sarda;* 9. *Quali i requisiti per una “secessione democratica”?*

1. La secessione nel costituzionalismo. La prima fase: un fatto politico incompatibile con la Costituzione

Il dibattito sulla secessione è nato con il costituzionalismo che, nella sua teorizzazione, si è spostato tra i due estremi della secessione come attacco al cuore del contratto sociale, evento drammatico di natura eversiva, contrario alla Costituzione, all'idea della secessione quale diritto collettivo fondamentale dei popoli.

Il dibattito è presente sin dal primo contrattualismo quando Althusius, nel *Politica* del 1603¹, difendeva la secessione quale prerogativa naturale conseguente il fatto che il contratto sociale è una libera

* Relazione tenuta al Seminario «Referendum e appelli al popolo. La progressiva deformazione del sistema delle fonti del diritto», organizzato dalla rivista *Costituzionalismo.it* e svoltosi presso l'Università degli Studi di Pisa il 19 settembre 2016. La ricerca sottesa al presente lavoro è stata finanziata dalla Fondazione di Sardegna, progetto “*Multiculturalismo e Conflitti*” e dalla Regione Sardegna, progetto “*Specialità e differenziazione in Sardegna. Uno studio interdisciplinare e comparato su identità, istituzioni e diritti*” (l.r. 7/2007).

¹ J. ALTHUSIUS, *La politica elaborata organicamente con metodo e illustrata con esempi sacri e profani (Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata 1603)*, (a cura di Corrado Malandrino), Claudiana, Torino, 2009.

adesione di parti legate da diritti e doveri, ma libere di recedere, in netta opposizione ad Hobbes il quale, viceversa, riteneva che il patto iniziale privasse gli aderenti della facoltà di recesso.

La secessione si ripropone con forza all'attenzione del costituzionalismo moderno con l'emergere della forma di stato federale e, in particolare, durante il processo di approvazione della Costituzione americana del 1787². Il federalismo centripeto che andava realizzandosi poneva la questione di quanto la sovranità degli Stati venisse intaccata dall'ingresso nell'Unione. Tra gli orientamenti che si fronteggiarono sul punto si ricordano quello di Calhoun, che sosteneva l'idea della permanenza dei diritti degli stati (*State's rights*) tra cui quello di secessione³, contrapposto a quello di Hamilton, Jay, Madison che, viceversa, sostenevano la natura statutale dell'Unione e la conseguente perdita del diritto di secessione⁴. Il dibattito inclinò a favore delle tesi che privavano gli Stati dei loro diritti originari, tra cui quello di secedere. Il federalismo si afferma, infatti, come forma di stato a sovranità condivisa, ma comunque unitaria rispetto alla confederazione. In qualche modo, la scelta di una Costituzione federale poteva intendersi implicitamente escludere la secessione. Tuttavia, la scrittura della Costituzione americana del 1787 non chiuderà il dibattito. Infatti, essa si basa sul principio che la sovranità passa allo Stato federale soltanto limitatamente a una lista di poteri enumerati e tale lista non prevede una competenza statale a decidere sulla secessione unilaterale di singoli stati membri, che, pertanto, in base ad un argomento testualista/letterale resterebbe di loro prerogativa. Questa ambiguità nella lettera della Costituzione lasciò, dunque, aperta la questione che fu risolta decenni dopo; con una guerra.

² A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e secessione*, Mondadori, Milano, 1997.

³ J.C. CALHOUN, *Discorso sul governo e sulla Costituzione degli Stati Uniti* (1853), Roma, 1986. Tra gli *State's right* si annoverano il diritto di secessione (*right of secession*) e il diritto di dichiarare la nullità delle misure adottate a livello centrale, ma considerate incostituzionali dagli Stati membri (*right of interposition*, *right of nullification*). Per una descrizione più dettagliata del dibattito: G. LUCATELLO, *Stato federale*, in *Nuovissimo digesto italiano*, 1971, vol. VII, 334 ss., 336; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1990, 831 ss., 837; M. SURDI, «*Mark the boundary*»: *John C. Calhoun, il «Federalist» e la Costituzione dell'89*, in G. NEGRI (a cura di), *Il federalista: 200 anni dopo*, Il Mulino, Bologna, 1988, 225 ss.

⁴ L'idea fu difesa dagli 85 *Federalist papers*, A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista* (1788), Il Mulino, Bologna, 1997.

Il dibattito che era stato teorico durante la redazione dei *Federalist papers*, si riapre con la dichiarazione di secessione da parte del South Carolina nel 1860, poco dopo l'elezione alla presidenza di Abraham Lincoln, in viso agli Stati del Sud per le sue dichiarazioni sulla abolizione della schiavitù. La dichiarazione di secessione portò a considerare come occupanti stranieri i militari dell'Unione federale che erano di stanza a Fort Sumter e che furono attaccati da un gruppo di secessionisti della South Carolina. I federali risposero, lo scontro non fu risolutivo e portò ad una richiesta di rinforzi a Washington che inviò l'esercito in South Carolina. L'episodio di Fort Sumter è considerato, da parte di molti storici, l'evento che innescò la guerra civile americana.

Appena conclusa la guerra civile, un nuovo tentativo di secessione fu compiuto dal Texas e fu risolto con una netta dichiarazione di incompatibilità tra secessione e Costituzione da parte della Corte Suprema americana. La sentenza *Texas vs White* del 1869⁵ esprime una posizione molto critica di questo istituto che porterà a considerarlo un tabù anche valoriale per il diritto costituzionale. Nelle parole della Corte:

«la Costituzione è stabilita per creare 'un'unione più perfetta'. E' difficile veicolare l'idea di un'unione indissolubile meglio che usando queste parole... L'atto che ha consumato la sua ammissione (del Texas) nell'Unione era qualcosa di più di un contratto (*compact*): era l'incorporazione di un nuovo membro nel corpo politico. Ed era definitivo... Non c'era spazio per un ripensamento o una revoca, se non tramite una rivoluzione o tramite il consenso degli altri Stati... La Costituzione, in tutte le sue disposizioni, appare come un'unione indistruttibile».

D'altra parte non poteva essere altrimenti: la decisione fu pronunciata a 18 mesi dalla fine delle ostilità fratricide che avevano causato 600.000 morti e portato il Paese al collasso.

Il tema della indissolubilità dell'unione – che è stato recentemente usato da Joseph Weiler contro ipotesi di fuoriuscita, sia dei 28 Stati membri che delle 272 Regioni, dall'Unione europea, anch'essa perce-

⁵ *Texas v White* 74 US 700, 726 (1869).

pita come unione progressiva⁶ – contribuisce non solo a confermarne l'ascrizione della secessione al regno della politica, ma anche a farla percepire come un anti-valore e ne inizia una sorta di demonizzazione. Anche se, va ricordato che fu il fatto politico della guerra civile americana, causata da una secessione e combattuta per evitare la dissoluzione dell'Unione a cementare tale idea per cui, estraniandoci da questa evenienza politica cruciale può astrattamente rilevarsi che il divieto di secessione non venne mai codificato nella Costituzione americana, ad esempio tramite un emendamento, per cui tecnicamente gli argomenti testualisti che si appellano alla teoria dei poteri enumerati non sono stati del tutto vanificati. Va, altresì, rilevato che l'idea di un'unione più perfetta richiamata dalla Corte suprema americana è scritta nel Preambolo della Costituzione, che non ne costituisce parte integrante, potendo soltanto aiutare la sua interpretazione. Di fronte ai poteri enumerati che continuano a non prevedere il controllo centrale su secessioni unilaterali e il silenzio della Costituzione è, dunque, piuttosto il peso politico della guerra civile che spiega questo precedente.

Bandito dal diritto costituzionale, il tema della secessione conserva una sua importanza nel diritto internazionale nel cui ambito si sposta⁷.

2. La seconda fase: la secessione come diritto rimediale dei popoli oppressi

Nel silenzio normativo che caratterizza anche il diritto internazionale sono di nuovo le pratiche secessioniste a tracciare una rotta. Nel 1921 la Lega delle Nazioni si trovò a decidere della richiesta di indipendenza dalla Finlandia avanzata dalle isole Aland. In tale contesto il Consiglio della Lega, dopo aver dichiarato che la secessione non era prevista nel diritto positivo internazionale stabilì, comunque, un principio che poi sarà sviluppato durante la decolonizzazione: la secessione non può mai essere unilaterale, a meno che non sia un rimedio a una situazione di ingiustizia. In assenza del consenso del centro, le Aland non potevano separarsi, in quanto andava rispetto il principio di

⁶ J.H.H. WEILER, *Scottish independence and European Union*, Editorial, 12/3 I-CON (2014), 507.

⁷ A. TANCREDI, *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2015, 449-478.

integrità del territorio statale. Tuttavia, la Lega delle Nazioni chiese alla Finlandia di garantire maggiormente le isole Aland altrimenti ne avrebbe potuto valutare la richiesta⁸.

Dopo la seconda Guerra mondiale un'importante novità interviene a ridefinire il dibattito: le secessioni dei popoli colonizzati dagli imperi cui appartenevano trovano crisma giuridico nel riconoscimento del diritto all'autodeterminazione dei popoli⁹, un diritto collettivo riconosciuto all'art. 1 del Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966¹⁰. Per l'ampiezza della formulazione, tale diritto sembra implicitamente incorporare il diritto di secessione. In realtà, ben presto, lo stesso diritto internazionale chiarisce che le due categorie sono da tenere distinte: il diritto all'autodeterminazione va riferito ai soli popoli di regimi anti-democratici e lungi da essere un diritto attivabile da chiunque conserva una concezione compensativa; bisogna essere un popolo oppresso per poterlo attivare¹¹ e in particolare appartenere a una delle seguenti tre categorie: popoli coloniali, in regime di occupazione straniera o in regimi razzisti.

Le aspirazioni dei "popoli senza stato" che abitano confini statuali senza riconoscersi nell'identità nazionale e per i quali il concetto di nazione e cittadinanza non coincidono, vedono riconosciuto, nello

⁸ Report della *Commission of Rapporteurs, League of Nations Council Doc B7 21/68/106*, 1921. Si iniziava, dunque, ad affermare il principio, tutt'oggi valido per cui la secessione di territori e popoli di Stati democratici è preclusa sempre che lo Stato garantisca gli (ai tempi ancora embrionali) diritti collettivi delle minoranze.

⁹ Un'anticipazione del riconoscimento quale diritto si rinviene nella Carta delle Nazioni Unite firmata da 51 membri originari ed adottata a San Francisco il 26 giugno 1945 il cui art. 1 c. 2 recita: «I fini delle Nazioni Unite sono... 2. Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale».

¹⁰ L'art. 1 del Patto del 1966 così recita: «1. Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale. 2. Per raggiungere i loro fini, tutti i popoli possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali senza pregiudizio degli obblighi derivanti dalla cooperazione economica internazionale, fondata sul principio del mutuo interesse, e dal diritto internazionale. In nessun caso un popolo può essere privato dei propri mezzi di sussistenza. 3. Gli Stati parti del presente Patto, ivi compresi quelli che sono responsabili dell'amministrazione di territori non autonomi e di territori in amministrazione fiduciaria, debbono promuovere l'attuazione del diritto di autodeterminazione dei popoli e rispettare tale diritto, in conformità alle disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite».

¹¹ F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999.

stesso Patto del 1966 (art. 27¹²), il diritto ad avere una vita culturale propria tramite la quale perpetuare la propria identità culturale, diritto da realizzare, però, all'interno dei confini statuali. Il risultato è quello di negare a tali gruppi lo *status* di popoli e di inquadrarli, viceversa, concettualmente come minoranze. I diritti linguistici e culturali riconosciuti a tali minoranze nazionali diventano, pertanto, una sorta di sostituto, un surrogato del diritto alla secessione¹³. Questo continua a non essere positivizzato, se non, come detto, in una sua *species*: il diritto all'autodeterminazione dei popoli oppressi. Come già embrionalmente espresso dalla Lega delle Nazioni, il diritto internazionale conferma, dunque, la sua costruzione della secessione come istituto giuridico di tipo compensativo, ossia come “*remedial right*”.

In tutta questa fase, resta inevitabilmente in ombra la questione procedurale del ruolo del referendum (o della revisione costituzionale) nelle pratiche di secessione. D'altra parte, con esclusione dei processi di de-colonizzazione che rientrano nell'esercizio del diritto all'autodeterminazione dei popoli, dal 1947 al 1991 la comunità internazionale conosce soltanto un caso di secessione: quello del Bangladesh dall'India.

3. La terza fase: verso una teoria della secessione democratica

Gli anni '90 ripropongono la secessione all'attenzione del costituzionalismo. Questa torna ad accadere su due versanti.

Lo scenario post guerra fredda che segue il crollo del muro di Berlino del 1989 comporta le secessioni degli stati baltici e balcanici. Queste secessioni, da un lato ripropongono l'aspetto drammatico della secessione con la riattivazione del potere costituente, rivoluzionario, spesso violento, dall'altro iniziano a porre questioni di riconoscimento

¹² L'art. 27 del Patto riconosce per la prima volta il diritto alla cultura in senso antropologico stabilendo che: «In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo».

¹³ S. MANCINI, *Rethinking the Boundaries of Democratic Secession: Liberalism, Nationalism, and the Right of Minorities to Self-Determination* (2008), in *International Journal of Constitutional Law*, 553; S. MANCINI, *Secession and Self-Determination*, in M. ROSENFELD, A. SAJÒ (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, OUP, Oxford, 2012.

costituzionale dell'istituto e questioni di tipo procedurale. Se le secessioni balcaniche del 1991 hanno portato la guerra in Europa, nel 2003 Serbia e Montenegro sperimentano una secessione pacifica, costituzionalmente programmata e proceduralizzata, che porta a forgiare quello che prima sarebbe stato un ossimoro: l'idea di una "secessione democratica"¹⁴.

Il secondo versante che riattiva il dibattito costituzionale sulla secessione riguarda le rivendicazioni di gruppi abitanti in stati che sono ormai democrazie consolidate. In genere si tratta di gruppi che già godono di una loro autonomia politica di tipo regionale e federale e che però chiedono di andare oltre, riappropriandosi della sovranità tramite il ricorso non alla violenza, ma a consultazioni referendarie. Rispetto alle posizioni registrate nel costituzionalismo del XIX secolo, il mutamento di valutazione di tali fenomeni ben si coglie nella storica sentenza sul referendum del Québec¹⁵ emessa dalla Corte suprema canadese nel 1998¹⁶. Questa, pur ribadendo che «un diritto alla secessione» esiste «nell'ambito del principio di autodeterminazione di diritto internazionale laddove un popolo è governato come parte di un impero coloniale», apre qualche margine sostenendo che «la Costituzione non è una camicia di forza» e in presenza di richieste forti esiste in capo allo Stato centrale un «dovere costituzionale di negoziare» la secessione, sulla base dei quattro principi che costituiscono il nucleo della Costituzione: «federalismo, democrazia, stato di diritto e tutela delle minoranze». Se ripensiamo al linguaggio della sentenza statunitense *Texas vs White* del 1869 dove la Costituzione era «un'unione indistruttibile» e lo paragoniamo a quello della *Reference re Secession of Quebec* del 1998, che vuole evitare l'idea di una Costituzione «camicia di forza», il salto concettuale/valoriale è evidente. L'intensificarsi di richieste di referendum sulla secessione in diverse regioni di Europa ha portato nel 2014 allo svolgimento di uno dei più riusciti casi di refe-

¹⁴ S. MANCINI, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, in *Percorsi costituzionali*, 2014, 3, 623-637.

¹⁵ Si ricordi che il Québec ha vissuto due analoghi processi referendari: il primo nel 1980 quando su una partecipazione di 85,6% della popolazione il 59,6% si esprime contro la secessione, mentre il 40,4% a favore; il secondo nel 1995 quanto con una partecipazione del 93,5%, il 50,6% si esprime contro l'indipendenza mentre il 49,4% a favore, dati in *C2d.ch*.

¹⁶ *Reference re Secession of Quebec*, SCR, 20 Agosto 1998, Case 2 217/1998. Per un'analisi dei recenti sviluppi secessionisti in Québec: P. DUMBERRY, *The Secession Question in Quebec*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2015, 357-380.

rendum per la secessione sotto l'egida del diritto: quello scozzese del 18 settembre 2014.

Ricapitolando, sia dalla teoria che dalla pratica della secessione è possibile ricostruire il seguente percorso: una prima fase di espunzione della secessione dal regno del giuridico e del diritto costituzionale con sua progressiva demonizzazione (1787-1966); una seconda fase di ammissibilità a strette condizioni in cui la secessione diventa diritto rimediale per i popoli oppressi, con permanenza del divieto di secedere per i gruppi che abitano stati democratici (1966-1998); una terza fase di costruzione di processi di "secessione democratica" con qualche segnale di procedimentalizzazione dell'istituto (1998 ad oggi). Resta sempre esclusa dall'orizzonte costituzionale la teoria che vede la secessione come un diritto fondamentale di ogni gruppo politico, azionabile unilateralmente e senza condizioni, teoria che era stata sostenuta da Calhoun in relazione all'Unione americana e che è sopravvissuta in posizioni che non hanno avuto traduzione normativa fino ad oggi¹⁷, se non in pochissime costituzioni.

4. Il quadro normativo attuale internazionale e costituzionale

Dal punto di vista normativo, il quadro comparato attuale vede una coesistenza delle tre fasi sopra descritte.

La secessione continua a non essere espressamente positivizzata dal diritto internazionale, che limita il diritto di autodeterminazione ai soli popoli coloniali, sotto occupazione straniera o in regimi razzisti circoscrivendola al rango di diritto rimediale e proteggendo, viceversa, l'integrità territoriale degli Stati, rimandando, pertanto, ad essi la decisione sulla secessione di loro parti.

Per quanto concerne il diritto interno, essa è riconosciuta in un numero minimo di Costituzioni: la maggior parte, infatti, evita di incor-

¹⁷ Sostenuta *ex pluribus* in Italia da G. MIGLIO, *Introduzione*, in *Allen Buchanan, Secessione. Quando e perché un Paese ha il diritto di dividersi* (1991), Mondadori, Milano, 1995 che sostiene la natura intrinseca della secessione ad ogni patto politico: «Il 'diritto di secedere' e il 'diritto di resistenza' (diritto di insorgere) sono le due essenziali facoltà prepolitiche su cui si fondano tutti i sistemi istituzionali. In quanto tali, anche se non si trovano esplicitamente menzionati nella maggior parte delle Costituzioni, rappresentano il punto da cui partono e il punto a cui ritornano le aggregazioni politiche di ogni tempo e di ogni luogo».

porare questa sorta di sovranità quiescente e predilige, piuttosto, il riconoscimento del principio di indivisibilità del territorio statale.

Più nel dettaglio, il quadro normativo costituzionale rivela tre gruppi di Costituzioni: un primo molto ridotto in cui la secessione è un istituto giuridicizzato e procedimentalizzato (Liechtenstein¹⁸); un secondo gruppo in cui la secessione non è positivizzata esplicitamente, ma potrebbe in astratto essere ottenuta tramite una revisione costituzionale non esistendo una dottrina dei limiti materiali alla revisione (Spagna); un terzo gruppo, più numeroso, in cui la secessione è costituzionalmente impossibile, appartiene ancora al regno del politico e della sovversione dell'ordine costituzionale in quanto il principio di indivisibilità del territorio nazionale assume il rango di un principio supremo, non derogabile neanche tramite revisione costituzionale (Italia, art. 5).

Per queste ragioni, le osservazioni che verranno condotte di seguito, alla ricerca di segnali di una teoria e di una pratica della secessione democratica non sarebbero traducibili normativamente in Italia, dove è presente una gerarchia interna alla Costituzione. Com'è noto, infatti, ai sensi della sent. 1146/1988 la Corte costituzionale italiana, in quanto garante del nucleo duro della Costituzione, cui l'art. 5 appartiene, potrebbe annullare un'ipotetica legge di revisione costituzionale che stabilisse la secessione del Veneto, dell'Alto Adige, della Sardegna o della Padania dall'Italia anche se fosse approvata dai 2/3 del Parlamento o da un referendum confermativo votato a larghissima maggioranza. Un referendum sulla secessione potrebbe, dunque, anche immaginarsi in Italia nell'ambito di un processo di revisione costituzionale, ma non potrebbe mai sfociare in esiti normativi che intacchino l'indivisibilità del Paese.

Oltre che nell'ambito dell'art. 138 Cost., un altro caso ipotetico in cui potrebbe profilarsi un referendum sulla secessione in Italia è quello previsto dall'art. 12 della legge di revisione costituzionale pubblica-

¹⁸ Art. 4: «1) Changes in the boundaries of the territory of the State may only be made by a law. Boundary changes between communes and the union of existing ones also require a majority decision of the citizens residing there who are entitled to vote. 2) Individual communes have the right to secede from the State. A decision to initiate the secession procedure shall be taken by a majority of the citizens residing there who are entitled to vote. Secession shall be regulated by a law or, as the case may be, a treaty. In the latter event, a second ballot shall be held in the commune after the negotiations have been completed».

ta nella Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016 n. 88, se questa venisse approvata dal referendum costituzionale il 4 dicembre 2016. La riforma costituzionale modifica l'art. 71 in tal senso: «Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione». Posto che la disciplina di tali referendum è affidata alla legge costituzionale che, pertanto, potrebbe anche riservar loro una disciplina diversa rispetto a quella dei referendum abrogativi, ad esempio, eliminandone il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, se questo dovesse permanere, è a mio avviso da ritenersi che un referendum, anche se nazionale, sulla secessione potrebbe essere dichiarato non ammissibile, in quanto non traducibile in azione normativa concreta e quindi incapace di inverare la propria natura propositiva e di indirizzo per la quale è stato pensato.

Passando dai referendum nazionali sulla secessione, a quelli regionali, in tale versante si ravvisano ancora maggiori ostacoli, che portano a vietarne a priori lo svolgimento. La questione è stata risolta dalla Corte costituzionale in diverse pronunce, l'ultima la sent. 108/2015 (su cui *infra*), che ne ha riconfermato il divieto.

Con queste premesse, storiche e normative è possibile addentrarci nelle recenti pratiche di secessione occorse in Europa ai fini di testare quelle tesi che sostengono che sia possibile rendere la secessione «democratica e garantista» evitando che sfugga a ogni regola e garantendo «al massimo grado possibile i diritti di tutti, in particolare dei gruppi più deboli»¹⁹.

¹⁹ S. MANCINI, *Il Montenegro e la "democrazia" della secessione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2007, 157-159, 159. La democraticità di tale secessione è, secondo l'autrice, garantita dalla sua previsione costituzionale e dalla presenza di un referendum il cui quorum, fissato dall'Unione europea, era molto alto (il 55%) allo scopo di tutela le minoranze.

5. Il referendum per l'indipendenza scozzese del 18 settembre 2014

Sull'evoluzione storica sopra descritta, che parte da una chiusura netta verso la secessione per una progressiva apertura, il caso scozzese svolge il ruolo, come accennato, di un importante punto di consolidamento. Esso, infatti, "normalizza" le procedure di secessione deprivandole di quel tabù e demonizzazione, che dal 1869 erano stati presenti nel dibattito costituzionale. Si tratta di un esperimento di successo di una, sia pur solo tentata, secessione democratica, dovuto principalmente alle caratteristiche del referendum, che lo hanno privato di tutte quelle accuse di populismo e anti-democraticità di cui solitamente sono investiti i processi referendari di questo tipo. Per quanto sia stata evidenziata l'unicità del caso scozzese nel panorama internazionale²⁰ e per quanto, contestualmente a quello scozzese, altri tentativi secessionisti siano stati vissuti con tutta la portata patologica che da tempo accompagna il dibattito sulla secessione, a mio avviso, tale tentativo di indipendenza rappresenta un'importante prova per testare quali siano gli ingredienti necessari ad una secessione democratica.

Che cosa, dunque, ha portato il processo di secessione scozzese ad essere un modello di democrazia che ha rinobilitato l'istituto referendario, mostrando addirittura punte di innovazione costituzionale come il voto ai sedicenni²¹?

Iniziamo con qualche passo indietro.

Nel 1707 la Scozia firma l'*Act of Union* con l'Inghilterra che dà vita al Regno Unito di Gran Bretagna. L'unione determina la perdita di sovranità del Regno scozzese e la scomparsa del Parlamento; nel contempo, permette di conservare importanti differenze: ordinamento giuridico civile, penale e processuale, ordinamento ecclesiastico e sistema di istruzione in Scozia restano distinti. La mancata omologazione iniziale, che fa, almeno *de facto*, del Regno Unito uno stato composto *ante litteram* in controtendenza rispetto a quanto accadeva negli Stati unitari che neutralizzavano, viceversa, qualsiasi diversità pregressa, costituirà le basi perché la Scozia si conservi come una società distin-

²⁰ B. OLMOS GIUPPONI, H. HOFMEISTER, *The "Day After" the Scottish Referendum: Legal Implications for Other European Regions*, in *Liverpool Law Rev* (2015) 36, 211–235.

²¹ P. HOPKINS, *Young people and the Scottish Independence Referendum*, in *Political Geography* 46, (2015), 91-92 osserva come il referendum scozzese ha dato voce concreta agli studi volti a riconsiderare la posizione dei giovani nella geografia politica.

ta. Con il tempo, l'assenza di istituzioni politiche proprie capaci di dar voce a tale diversità si acuisce per toccare l'apice durante il governo di Margareth Thatcher che, aumentando il divario tra la Scozia laburista e l'Inghilterra conservatrice, sarà una delle cause innescanti il dibattito per la re-istituzione del Parlamento scozzese e per una svolta nel senso di uno Stato regionale, che permettesse alla Scozia di esprimere il proprio indirizzo politico. Il processo sarà lungo e marcato da diversi appelli al popolo sia tramite referendum post-legislativi, che vedono il connubio tra l'istituto referendario e un precedente ricorso ai meccanismi della democrazia rappresentativa, sia tramite il protagonismo della democrazia diretta.

Il 1° marzo 1979 si svolge un referendum confermativo su una legge (nazionale), lo *Scotland Act* 1978, che prevedeva l'istituzione di un'assemblea legislativa scozzese. Nonostante i sì si fossero attestati al 51,6% il mancato raggiungimento del quorum (fissato nel 40% degli aventi diritto) impedisce a questo primo progetto di devolution di entrare in vigore.

L'11 settembre 1997 la Scozia si pronuncia in un nuovo referendum, questa volta senza un precedente testo legislativo da confermare, ma con duplice quesito: l'istituzione di un Parlamento scozzese e la devolution legislativa di una serie di materie. Con una partecipazione del 60,3% in cui il 74,3% si pronuncia a favore dell'istituzione del Parlamento e il 63,5% a favore della devolution, si gettano le premesse per l'istituzione di uno Stato regionale asimmetrico. In tale occasione referendaria, lo *Scottish National Party* chiese di inserire una terza opzione di tipo secessionista, ma la proposta non incontrò il consenso dell'allora premier britannico Tony Blair.

Il 1998 il Parlamento di Londra approva lo *Scotland Act* che ristabilisce il Parlamento scozzese e dettaglia le materie su cui questo potrà legiferare. E' la devolution scozzese, uno dei più importanti modelli di regionalismo forte conosciuti. Realizzato tramite una fonte primaria ed oliato da una ricca gamma di convenzioni non scritte, il modello andrà negli anni consolidandosi portando la Scozia forti livelli di differenziazione nelle politiche dell'istruzione e dell'assistenza e, consentendo, in generale, di realizzare un modello di stato sociale regionale molto più forte di quello inglese.

Il 5 maggio 2011 lo *Scottish national party* vince le elezioni scozzesi con la maggioranza assoluta, aggiudicandosi 69 dei 129 seggi di Holyrood. Avendo inserito, tra l'altro, nel suo programma il referen-

dum per l'indipendenza, la vittoria gli conferisce mandato per il suo svolgimento.

Il 25 gennaio 2012 il Governo scozzese annuncia l'intenzione di indire un referendum sull'indipendenza con questo quesito: «Sei d'accordo che la Scozia dovrebbe essere un Paese indipendente? (Do you agree that Scotland should be an independent country?)»²². Londra risponde sostenendo, che le istituzioni politiche scozzesi non hanno nessun potere giuridico di indire tale referendum non essendo tale prerogativa prevista nello *Scotland Act* 1998. In un primo tempo, Edimburgo cerca di trovare argomenti per procedere senza il consenso centrale, ma di fronte ai pareri negativi dei giuristi consultati che confermano la tesi di Londra ne cerca il consenso.

Il 15 ottobre 2012 la questione è risolta con un accordo politico: David Cameron e Alex Salmond, rispettivamente premier britannico e scozzese, firmano l'Accordo di Edimburgo²³ in cui si stabilisce: a) che il referendum consisterà in un solo quesito sull'indipendenza riformulato in “dovrebbe la Scozia essere indipendente?”, alla luce delle critiche pervenute dalla Commissione elettorale (nazionale) per i referendum che aveva rivelato come la formulazione scozzese induceva una risposta positiva chiedendo “sei d'accordo”. Oltre alla formulazione originaria, Alex Salmond rinuncia anche a porre un secondo quesito referendario: una domanda sull'accesso al *maximum* di devolution (devolution-max) con estensione dei poteri previsti dallo *Scotland Act* 1998, che era stata pensata dal Governo scozzese allo scopo di consentire una più ampia gamma di scelte sul futuro costituzionale della Scozia²⁴; b) che il referendum seguirà le regole procedurali del *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA)* la legge nazionale che regola i referendum nel Regno Unito e che consente una serie di garanzie, in particolare il controllo di una Commissione elettorale indipendente. Rispetto a tale legislazione di cornice la Scozia po-

²² SCOTTISH GOVERNMENT, *Your Scotland, Your Referendum. A Consultation Document*, January 25, 2012, in *Gov.scot*.

²³ *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, October 15, 2012, in *Gov.scot*.

²⁴ Lo *Scottish National Party* aveva, infatti, proposto inizialmente un referendum con l'opzione di tre domande: status quo, devolution max, ossia implemento del regionalismo instaurato dal 1998 o indipendenza. Per una critica alla natura binaria del quesito referendario emergente dall'Accordo di Edimburgo, a favore di una molteplicità di scelte quando è in gioco il futuro costituzionale di un territorio, P. EMERSON, *The Scottish Referendum*, in *Scottish Affairs*, 25.2 (2016), 209–224.

trà emanare alcune leggi di dettaglio volte a dettagliare la procedura; c) che il voto sarà limitato ai soli residenti in Scozia e che l'elettorato potrà essere esteso agli elettori di 16 e 17 anni a discrezione del Parlamento scozzese; d) che dovrà svolgersi entro la fine del 2014 in una data decisa dalle istituzioni scozzese.

L'Accordo di Edimburgo viene formalizzato poco dopo da un *Order in Council*²⁵ nazionale che devolve al Parlamento scozzese la competenza a legiferare su un referendum per l'indipendenza. Londra avrebbe avuto gioco facile a negare l'autorizzazione a trasferire un proprio potere, ma accetta per due ragioni: riconosce che la Scozia ha un diritto all'autodeterminazione e che lo *Scottish national party* ha acquisito un mandato democratico con la vittoria alle elezioni in cui aveva presentato il referendum come parte integrante del programma. In qualche modo trova inveramento in questa decisione quel "dovere di negoziare" menzionato dalla sentenza sul Quebec del 1998, accompagnato da un *fair play* da parte della Scozia che una volta capito che il referendum è giuridicamente non attivabile senza una modifica dello *Scotland Act* non forza la mano, come invece vedremo farà la Catalogna.

Nel 2013 vengono promulgate due leggi dal parlamento scozzese: lo *Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013* che disciplina l'elettorato ammesso alle urne, esteso per l'occasione ai cittadini sedicenni, e lo *Scottish Independence Referendum Act 2013*, con cui si fissano altri dettagli procedurali, tra i quali la data²⁶.

Il 18 settembre 2014²⁷ l'84,6% degli scozzesi si reca alle urne per rispondere alla domanda «*Should Scotland be an independent country?*». Il 55,3% (2.001.926 elettori) si esprime per il no; il 44,7% (1.617.989 elettori) per il sì.

L'incrocio di una serie di dati sulla distribuzione dell'elettorato ha consentito di chiarire che l'identità non è stata un fattore determinante nel voto²⁸. Nella *Scottish National Attitude Survey*, la più importante

²⁵ Il cui testo è reperibile in *Gov. scot.*

²⁶ S. TIERNEY, *The Referendum on Scottish Independence: A Process as well as an Event*, in *The Edinburgh Law Review* 18.2 (2014), 245-295.

²⁷ La data, decisa dal Governo scozzese, ha un significato simbolico ricorrendo il 700° anniversario della vittoria di Bannockburn, in cui gli scozzesi mantennero l'indipendenza contro gli inglesi.

²⁸ Secondo parte della dottrina scozzese, gli elementi culturali, pur presenti, non sono il vero fondamento né dell'identità scozzese né delle rivendicazioni secessioniste; l'elemento

indagine statistica che si effettua annualmente in Scozia, nel 2014 risultava che l'identità britannica era ai minimi storici, con ben il 49% degli scozzesi che dichiaravano di considerarsi o solo scozzesi e non britannici o più scozzesi che britannici. Tuttavia, di questo 49% molti hanno votato a favore dell'Unione, in particolare i ceti benestanti preoccupati delle conseguenze economiche che l'uscita dal Regno Unito avrebbe implicato: «i rischi associati all'indipendenza hanno trattenuto in molti dal votare sì, compresa una porzione sostanziale di coloro con una forte identità scozzese. Per tanto, in linea di principio, sembra potersi dire che è possibile convincere scozzesi e inglesi a mantenere l'unione con l'argomento che essi saranno più benestanti economicamente al suo interno che sciogliendola»²⁹. In particolare l'incertezza sul tipo di moneta che la Scozia avrebbe usato è stato un importante elemento a favore del no, visto che al rifiuto di Londra di fondare una Unione monetaria simile all'euro e al rigetto da parte di Alex Salmond dell'adozione dell'euro, gli scozzesi rischiavano di dover ritornare al *bawbees*, una moneta di pochissimo valore³⁰.

L'esito referendario ha portato alle dimissioni di Alex Salmond cui è succeduta il 19 novembre 2014 la nuova leader Nicola Sturgeon. Ma nonostante l'esito negativo, il referendum «non ha esaurito la questione scozzese»³¹, anzi l'ha posta al centro del dibattito nazionale. Infatti, già il 27 novembre 2014 veniva pubblicato il *Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament*, un documento che dichiara che nonostante l'esito negativo del referendum, avendo il governo centrale promesso più poteri alla Scozia, si deve procedere ad un rafforzamento di tale autonomia. Dunque,

linguistico, in particolare, sarebbe irrilevante, visto che soltanto il 3% della popolazione è in grado di parlare in gaelico. Nella regione che parla una lingua globale come l'inglese, più che il tartan o la lingua dei celti sarebbero il fatto di avere un sistema giuridico civile, penale, processuale autonomo, di avere proprie istituzioni scolastiche, ospedaliere, geriatriche, che danno vita ad un welfare autonomo, di avere proprie *charities* (associazioni di volontariato), una propria Chiesa autonoma rispetto a quella anglicana, una propria squadra di calcio a fomentare un sentimento di diversità rispetto all'Inghilterra. Un'identità istituzionale, dunque, come teorizzato da D. McCrone, *Understanding Scotland: the Sociology of a Nation*, second edition, Routledge, London, 2001.

²⁹ T. MULLEN, *The Scottish Independence Referendum 2014*, in *Journal of law and society*, vol. 41, n. 4, dicembre 2014, 627-640, 638.

³⁰ L. CHIKHOUN, *The Scottish Independence Referendum Result: A Question of Interdependence*, in *Liverpool Law Rev* (2015) 36, 203-210.

³¹ N. MCGARVEY, *The 2014 Scottish Independence Referendum and Its Aftermath*, in *Social Alternatives* Vol. 34 No. 3, 2015, 34-40, 39.

anche se la domanda sulla devolution-max era stata espunta dall'Accordo di Edimburgo essa è rientrata nell'agenda del governo centrale. I risultati della Smith Commission troveranno recezione legislativa il 23 marzo 2016 con l'approvazione dello *Scotland Act 2016*, una legge che, modificando lo *Scotland Act 1998*, rafforza le garanzie della devolution scozzese. Anche a livello politico la "questione scozzese" si è rafforzata: lo *Scottish National Party* nelle elezioni nazionali del 2015 ha riportato una vittoria senza precedenti, aggiudicandosi 56 dei 59 seggi di Westminster riservati alla Scozia, il 95% dei consensi, segnando il *requiem* sia del Labour party scozzese che del Liberal democratic party³². Inoltre, il successivo referendum sulla Brexit ha rilanciato l'ipotesi di un nuovo referendum per l'indipendenza scozzese.

I fattori che rendono il caso scozzese un esempio di secessione democratica³³ e di uso democratico del referendum sono i seguenti: il fatto che Londra ha sentito e applicato il "dovere di negoziare" quando lo *Scottish national party* ha vinto le elezioni nel 2011 (cosa che, invece, non ha fatto il Governo spagnolo); il fatto che la Scozia di fronte alla impossibilità tecnico giuridica di svolgere il referendum, non abbia forzato la mano svolgendolo comunque (come ha, invece, fatto la Catalogna), ma abbia mostrato *fair play* e chiesto e ottenuto l'autorizzazione al transito della competenza legislativa mancante da Londra; il fatto che si tratta di un processo lungo e meditato; l'esistenza di un'elaborata disciplina giuridica dei referendum contenuta sia nella legislazione nazionale britannica e precisamente nel *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPER)* sia nelle due leggi emanate *ad hoc* dal Parlamento scozzese (il *Scottish Franchise Act 2013* e il *Scottish Referendum Act 2013*) che hanno offerto un quadro di regole e di limiti completo; la presenza di una Commissione elettorale indipendente già operante da tempo; il suo essere supportato da un patto politico, l'Accordo di Edimburgo, che ha assicurato che tutte le parti, centrale e regionale, ne riconoscessero poi il risul-

³² Il confronto con le elezioni del 2010 rende bene l'ascesa dirompente dello SNP: nel 2010 i *Labour* ricevono il 42,0% dei voti aggiudicandosi 41 seggi, nel 2015 scendono a 24,3% aggiudicandosi un solo seggio. I conservatori passano dal 16,7% al 13,9% conservando un unico seggio. I liberali passano dal 18,9% e 11 seggi nel 2010 al 7,5% e 1 seggio del 2015.

³³ K. CAMBELL, *The 2014 Scottish independence referendum in a wider constitutional context*, in *Diritto pubblico*, 3/2014, 761-806.

tato. Questi fattori hanno contribuito a sfatare «la cattiva reputazione dei referendum nella teoria politica e costituzionale» dove si ritengono «facilmente manipolabili dalle *elites* politiche e incapaci di garantire una deliberazione consapevole da parte dei cittadini»³⁴.

Alta dose di democraticità, *fair play* e riconoscimento dei limiti giuridici, equilibrio tra procedure rigorose e accordi politici, consenso tra i livelli di governo sono gli ingredienti che hanno fatto del caso scozzese un esperimento di successo. Di converso, il caso catalano mostra un altro volto del fenomeno della secessione e dell'appello al popolo. In qualche modo, se la Scozia ha consegnato un manuale di che cosa si deve fare per arrivare ad una secessione democratica, il caso catalano è una lista di che cosa non si deve fare.

6. La consultazione popolare per l'indipendenza catalana del 9 novembre 2014.

Anche nel caso catalano qualche passo indietro può aiutare.

La Catalogna cessa di essere un regno indipendente nel 1714, con un evento decisamente meno consensuale di quello che aveva portato alla libera unione delle due corone inglese e scozzese: a seguito della caduta di Barcellona, il re spagnolo Filippo V emanerà il *Decreto de Nueva Planta* con cui sopprime le istituzioni di autogoverno catalane e sancisce uno stato unitario, con ordinamento giuridico omogeneo.

Istituzioni politiche proprie verranno recuperate con difficoltà ed esiti precari nel 1914 quando si crea la *Mancomunidad de Catalunya* (poi soppressa dalla dittatura di Primo de Rivera); di nuovo per poco nel 1931 quando viene approvato il primo Statuto catalano (1932) e nasce la *Generalidad de Catalunya* (soppressa nel 1936 dalla dittatura di Francisco Franco) e, infine, nel 1978 con l'entrata in vigore dello Stato autonomico spagnolo. E' proprio nell'ambito di tale nuovo assetto costituzionale che la Catalogna acquista garanzie delle proprie prerogative politiche, linguistiche e identitarie.

Con legge organica 19 luglio 2006, n. 6, la Catalogna ripensa integralmente lo Statuto approvato nel 1979³⁵. Lo Statuto del 2006 lancia

³⁴ S. TIERNEY, *Direct democracy in the United Kingdom: reflections from the Scottish independence referendum*, in *Public Law*, 2015, 633 ss., 633.

³⁵ I. RUGGIU, *Il nuovo Statuto catalano*, in *Le Regioni*, 2007, 281-313.

un processo che sarà imitato da molte altre Comunità autonome spagnole portando a parlare dell'ingresso nel secondo Stato autonomo spagnolo. Formule come la natura di "nazione" della Catalogna vengono scritte nel preambolo e norme che sanciscono il bilinguismo linguistico e rafforzano le competenze entrano nello Statuto. Sottoposto ad un referendum³⁶, lo Statuto del 2006 verrà impugnato dal Governo spagnolo che ne otterrà l'annullamento o la riscrittura tramite la tecnica dell'interpretativa di rigetto dal Tribunale costituzionale con la nota sentenza sullo statuto catalano n. 31/2010³⁷. Tale decisione, intervenuta dopo quattro anni di pacifica operatività dello Statuto, susciterà aspre reazioni in Catalogna configurandosi, come la causa scatenante dei futuri passi verso la richiesta di indipendenza³⁸. Anche la dottrina non indipendentista l'ha criticata in quanto implicante una «rottura del patto costituente in una sua componente essenziale: quella del rinnovamento dell'unità della Spagna attraverso l'esercizio del diritto all'autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono»³⁹.

Le elezioni amministrative del novembre 2012 vedono vincitori i partiti *Convergència i Unió* e *Esquerra Republicana*, che avevano impostato la campagna elettorale sul fallimento della capacità del centro di dare voce alle esigenze della regione.

Il 23 gennaio 2013 il Parlamento della Catalogna approva la Risoluzione 5/X, contenente una "Dichiarazione di sovranità e del diritto a decidere del popolo della Catalogna" (*Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*). In tale risoluzione si dichiara che «Il popolo della Catalogna ha, in ragione della sua legittimità democratica, carattere di soggetto politico e giuridico sovrano» e si manifesta «la necessità che la Catalogna prosegua nel proprio cammino e che il popolo catalano possa decidere liberamente e democraticamente il proprio futuro collettivo» esercitando il proprio "diritto a

³⁶ Al referendum hanno partecipato il 48% degli aventi diritto, di questi il 74% si è espressa a favore dell'approvazione, il 21% contro. Non essendo richiesto un quorum strutturale lo Statuto è stato, comunque, promulgato.

³⁷ L. ANDRETTO, *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di Autonomia della Catalogna*, in *www.rivistaaic.it*, n. 0/2010.

³⁸ F. BIAGI, *Estatut de Catalunya e la crisi del Tribunal Constitucional*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2011, 63-88; G. FAMIGLIETTI, *Lo spettro del referendum secessionista catalano*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2013, 435-437.

³⁹ J. PEREZ ROYO, *La STC 31/2010*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 43, 2011.

decidere»⁴⁰, anche tramite «un dialogo con la comunità internazionale, l'Unione Europea e il governo spagnolo». La dichiarazione non menziona mai il termine indipendenza o referendum sull'indipendenza, né può ritenersi una dichiarazione di secessione, conservando la stessa un linguaggio generico⁴¹.

Il 12 dicembre 2013 il Presidente della Comunità autonoma, Artur Mas annuncia, in una conferenza stampa convocata del Palazzo del governo catalano, il testo del quesito referendario con cui si inverterà il generico “diritto a decidere” sancito nella Risoluzione. Il referendum consisterà in due domande: «Vuole che la Catalogna sia uno Stato?» e, se sì, «Vuole che la Catalogna sia uno Stato indipendente?» e se ne fissa lo svolgimento il 9 novembre 2014.

Il Governo statale, che da subito aveva impugnato la Risoluzione in tutte le sue parti, il 25 marzo 2014 con la sentenza n. 42 vede accolta quasi interamente la sua richiesta al Tribunale costituzionale spagnolo. Il Tribunale dichiara costituzionalmente illegittima la autodefinizione della Catalogna come “soggetto sovrano” effettuata nella Risoluzione ribadendo che l'unico popolo sovrano è quello spagnolo⁴² e, con una interpretativa di rigetto, dichiara ammissibile l'esistenza di un “diritto a decidere” nella misura in cui lo si interpreti nel senso che la Catalogna stili una proposta che dovrà essere vagliata e approvata dal Parlamento di Madrid⁴³.

Nella sent. 42/2014 non si entra nel merito non essendo il quesito referendario inserito nella Risoluzione catalana, ma soltanto il più generico diritto a decidere. Tuttavia, ponendo insieme la sent. 42/2014 e la sent. 103/2008 che aveva deciso una analoga dichiarazione di indipendenza basca è possibile ricostruire il regime di un eventuale referendum secessionista in Spagna così come delineato dal Tribunale Costituzionale. Come visto per la Scozia, anche il Parlamento catalano

⁴⁰ Sul diritto a decidere, L. CAPPUCIO, M. CORRETTA (a cura di), *El derecho a decidir: un diálogo italo-catalán*, Barcelona, 2014.

⁴¹ J.M. CASTELLÀ ANDREU, *El debate sobre la secesión de Cataluña*, in *Dirittiregionali.org*, rileva che il documento è l'ultima di una serie di dichiarazioni che dal 1989 le istituzioni catalane hanno rilasciato, nel tentativo di districarsi tra i vincoli giuridici che impediscono un referendum regionale sull'indipendenza.

⁴² L'annullamento dell'autodichiarazione di popolo sovrano è effettuata sulla base dell'art. 1.2 CE che stabilisce che la sovranità appartiene al popolo spagnolo e dell'art. 2 CE che afferma il principio di indivisibilità della Nazione spagnola.

⁴³ M. FONDEVILLA MARON, *Derecho a decidir y soberanía. A propósito de la STC 42/2014, de 25 de marzo*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, 587-606.

risulta sprovvisto di competenza ad indire un referendum e senza l'autorizzazione dello Stato tale ipotesi risulta inibita sia dall'art. 149.1 della Costituzione che dall'art. 2 della legge organica n. 2 del 18 gennaio 1980 che recita che «l'autorizzazione alla indizione di consultazioni popolari per il tramite del referendum in qualsiasi delle sue modalità è competenza esclusiva dello Stato»⁴⁴. La impossibilità a svolgere un referendum regionale sulla secessione, non preclude tuttavia, in astratto, altre strade. Infatti, il Tribunale costituzionale non ha mai astrattamente respinto nel merito la possibilità di svolgere un referendum nazionale sulla secessione. Ad esempio, nella sentenza 103/2008, con cui il Tribunale costituzionale aveva dichiarato incostituzionale la legge vasca n. 9/2008 che indicava un referendum per fare dei Paesi baschi una confederazione, il Tribunale costituzionale aveva sostenuto la necessità di una legge di revisione costituzionale per tali tipi di decisioni. Un simile referendum, infatti, «incide sul fondamento dell'ordine costituzionale vigente (nella misura in cui implica una riconsiderazione dell'identità e unità del soggetto sovrano o, quanto meno della relazione tra Stato e Regioni che solo la volontà del soggetto sovrano può rivedere) e pertanto può essere oggetto di consultazione popolare tramite referendum di revisione costituzionale»⁴⁵. Non esistendo in Spagna, a differenza dell'Italia, limiti materiali alla riforma costituzionale, secondo quanto a suo tempo stabilito dalla sentenza 48/2003, in teoria dunque il Tribunale non pone sbarramenti alla richiesta di un referendum di secessione. Potrebbe, dunque, dirsi che la possibilità di secessione non è esclusa dall'ordinamento costituzionale spagnolo, ma è subordinata ad una revisione costituzionale che impedisce che sia una decisione unilaterale⁴⁶.

Nonostante questo dato giuridico molto chiaro, il 19 settembre 2014, il giorno dopo la notizia del fallito referendum per

⁴⁴ Il quale recita: “la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía del referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado”.

⁴⁵ Un'altra strada, che però il Tribunale costituzionale non menziona potrebbe essere quella dall'art. 92 CE, che prevede che le decisioni politiche di maggior rilievo possano essere sottoposte a referendum consultivo. Tale referendum fu utilizzato nel 1986 per decidere sulla permanenza nella NATO e nel 2005 per decidere della ratifica della Costituzione europea. Si tratta, però anche in questo caso di un referendum che coinvolge tutti gli spagnoli e che potrebbe essere ristretto a una sola regione soltanto con revisione costituzionale.

⁴⁶ J.M CASTELLÀ ANDREU, *The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2015, 429-448.

l'indipendenza scozzese, il Presidente Artur Mas firma un decreto che convoca una consultazione popolare per il 9 novembre 2014. Contestualmente, il Parlamento catalano adotta la legge 26 settembre 2014, n. 10 “Legge per le consultazioni popolari non referendarie e altre forme di partecipazione cittadina”⁴⁷ con cui cerca di eludere formalmente il vincolo del divieto referendario, con l’obiettivo, dichiarato nel punto II del Preambolo, di usare tali consultazioni «come strumenti volti a conoscere la posizione e le opinioni della cittadinanza in relazione a qualsiasi aspetto della vita pubblica nell’ambito della Catalogna e nell’ambito delle competenze della *Generalidad* e degli enti locali». Entrambi gli atti vengono sospesi per 5 mesi in via cautelare dal Tribunale costituzionale a seguito del ricorso del Governo centrale.

Il 14 ottobre 2014 il Governo catalano dichiara sospesa la consultazione ufficiale, tuttavia, essa ha comunque luogo il 9 novembre 2014, nella versione dichiarata da Artur Mas di una consultazione “non definitiva” e priva di valore giuridico, una sorta di sondaggio: la partecipazione si attesta ad 1/3 dell’elettorato, con 2 milioni di votanti su 5,4 milioni di aventi diritto, che si pronunciano all’80,2% a favore dell’indipendenza. Nonostante Mas avesse dichiarato che non si trattava di un referendum, il fatto che il Governo catalano abbia consentito la consultazione nelle sedi degli enti locali, delle scuole e con funzionari pubblici coinvolti ha determinato l’apertura di procedimenti penali nei confronti degli amministratori, dello stesso Artur Mas e di vari altri membri della giunta regionale, che sono ad oggi in corso di decisione e che hanno esacerbato ulteriormente il clima politico ponendo problemi di legalità.

Le successive elezioni amministrative rivelano un Paese incerto che non conferisce un plebiscito ai partiti indipendentisti, pur confermandoli. Le elezioni del 27 settembre 2015 producono un quadro politico che rende difficile formare coalizioni⁴⁸ e che soltanto nel gennaio

⁴⁷In Portaljuridic.gencat.cat.

⁴⁸ Questi i dati: *Junts pel sí* (Uniti per il sì, all’indipendenza) 39,54% (1.620.973 voti); *C’s - ciutadans-partido de la ciudanía* (partito dei cittadini) 17,93% (734.910); *Partit dels socialistes de catalunya* (psc-psoe partito socialista), 12,74% (522.209); *Cat-sì, Catalunya sí que es pot* (Catalogna sì, si può) 8,94% (366.494); *Partit popular/partido popular* (PP, partito popolare), 8,50% (348.444); *Cup-candidatura d’unitat popular* (candidatura di unità popolare), 8,20% (336.375); *Unio-unió democràtica de Catalunya* (unione democratica) 2,51% (102.870); *Pacma - Partit animalista contra el maltractament animal* (partito animalista

2016 riesce ad eleggere il nuovo Presidente della *Generalidad* individuato in Carles Puigdemont esponente di Junt pel Si, dopo il veto che la CUP, la *Candidatura de Unitat Popular*, ovvero la sinistra indipendentista catalana, aveva messo sul nome di Artur Mas, leader storico di *Convergencia i Unió*. Il nuovo governo ha posto al centro la questione indipendentista con due indirizzi: internazionalizzazione del processo di indipendenza e creazione preventiva delle nuove istituzioni del futuro stato tra cui una Agenzia fiscale e una per la Sicurezza Sociale.

7. Differenze e analogie

I due processi scozzese e catalano rappresentano, come detto, due sorte di manuali rispettivamente di buone e cattive pratiche, che di seguito si proverà a riassumere evidenziandone differenze e analogie.

La prima cruciale differenza che separa i quasi concomitanti referendum per l'indipendenza risiede nel fatto che quello scozzese è un referendum autorizzato dal governo nazionale britannico, e può definirsi in tal senso un referendum consensuale, concordato tra stato e regione aspirante all'indipendenza, laddove quello catalano è un referendum deciso unilateralmente dalla regione, cui lo Stato spagnolo si è strenuamente opposto riuscendo a bloccarne l'efficacia giuridica. I due casi ricalcano una dicotomia presente nelle teorie sulla secessione tra secessione condivisa o unilaterale.

L'elemento della condivisione con il centro è la causa della seconda differenza tra i due referendum: quello scozzese è un referendum pienamente legale e dotato del crisma della giuridicità, viceversa quello catalano si è svolto come una "consultazione non ufficiale", un "gesto simbolico e politico", un "processo partecipativo"⁴⁹ – secondo la Catalogna – un atto eversivo, una disobbedienza istituzionale – secon-

contro il maltrattamento degli animali) 0,73% (29.785); *Verds-recortes cero-els verds* (zero tagli-i verdi), 0,35% (14.390); G-Guanyem Catalunya (Catalogna vince) 0,03% (1.158); Pir-Pirates de Catalunya-per decidir-ho tot (Partito dei pirati) 0,01% (326 voti).

⁴⁹ N. DUCLOS, *The Strange Case of the Scottish Independence Referendum. Some Elements of Comparison between the Scottish and Catalan Cases*, in *Revue Française de Civilisation Britannique* (online) XX-2, 2015 in Rfcb.revues.org, numero monografico: *Le référendum sur l'indépendance écossaise du 18 septembre 2014*.

do Madrid – in quanto ha ricevuto l'opposizione da parte del Tribunale costituzionale, oltre che del Governo centrale.

Una terza differenza risiede nelle procedure per ottenere la secessione. Nel caso della Scozia queste non esistevano e sono state introdotte ricorrendo ad accordi politici e fonti di natura primaria. Non solo nel Regno Unito è assente una clausola di fuoriuscita o di secessione, neanche a livello di convenzioni non scritte, ma il Parlamento scozzese, come accennato, non aveva la competenza per indire il referendum⁵⁰, eppure in un tempo relativamente breve gli attori politici sono stati in grado di realizzare una procedura *ad hoc* che lo rendesse realtà. Viceversa la Spagna avrebbe, come specificato dal Tribunale costituzionale, una procedura nella revisione costituzionale, che però di fatto risulta impraticabile senza il consenso centrale e senza una conversazione costituzionale che abbracci tutta la Spagna e che nessuno dei due attori politici ha tentato di attivare.

Nonostante queste radicali differenze, i due processi referendari presentano alcune significative analogie.

Entrambi i referendum sono stati promossi da partiti di governo. Non si tratta di strumenti in mano all'opposizione, ma di strumenti per realizzare un indirizzo politico governativo dichiarato in un programma presentato alle elezioni. Questo aspetto pone la questione di un uso del referendum da parte di *élites* politiche che costruiscono apposite agende per l'opinione pubblica, magari per distogliere l'attenzione da problemi più concreti e reali, o, peggio ancora, come accaduto per la Brexit, per rafforzare la propria legittimazione senza in realtà avere ben chiaro gli scenari che si verificheranno in caso di esito positivo del referendum. Sia nel caso della Scozia che della Catalogna, questa accusa è parzialmente sfumata dal fatto che, come visto dalla sintetica evoluzione storica riportata, istanze indipendentiste sono sempre state presenti. D'altra parte, in entrambe le regioni, i partiti indipendentisti hanno sicuramente fatto numerosi tentativi di accedere a forme ulteriori di autonomia: Alex Salmond aveva, come visto, posto il quesito sulla *devolution-max*, poi stralciato dall'Accordo di Edimburgo; men-

⁵⁰ Per una ricostruzione degli impasse costituzionali che in un primo tempo avevano visto un braccio di ferro tra Londra e Edimburgo sull'interpretazione dell'art. 29 dello Scotland Act che riserva a Westminster tutti gli atti che hanno un impatto sul Regno Unito (e che la Scozia cercava di superare sostenendo la natura consultiva del referendum e non immediatamente operativa) e che poi sono stati superati M. GOLDONI, *Il referendum sull'indipendenza scozzese*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2012, 632-634.

tre i partiti catalani avevano alle spalle la pesante battuta d'arresto sullo Statuto catalano del 2006 avvenuta con la sent. 31/2010. La perplessità sollevata, invece, può adattarsi meglio al caso italiano: dal 2001 ad oggi nessuna delle Regioni Speciali ha riformato il proprio Statuto, perdendo una occasione per implementare la propria autonomia, né le Regioni Ordinarie hanno fatto ricorso all'art. 116. Tuttavia, sia in Sardegna che in Alto Adige e Veneto sono aumentate, con retoriche anti-coloniali nei riguardi dello stato italiano, le rivendicazioni independentiste dato che fa, in effetti, dubitare che esse vengano spese come una sorta di "principio speranza" per costruire un "territorio immaginario"⁵¹ dimenticando questioni più concrete, che potrebbero essere risolte con richieste di maggiore autonomia. Anche se è innegabile che fenomeni come l'indipendentismo sardo hanno radici antiche⁵², che precedono lo Statuto e che corrispondono a un sentire identitario molto radicato, viene da chiedersi se è la mancata realizzazione dell'autonomia non sia alla base del loro recente proliferare (*infra* par. 6.).

Tornando ai casi in esame, una seconda analogia che i due referendum presentano è il forte europeismo sotteso alla richiesta: i governi independentisti che li hanno promossi miravano a preservare la *membership* presso l'Unione Europea⁵³. In entrambi i casi, si trattava, dunque, di referendum in cui si contestava la sovranità statale sul territorio, ma si era disposti a rinunciare a porzioni della propria a favore di un'entità che è ormai divenuta molto più pervasiva dello Stato centrale rispetto alla possibilità di politiche differenziate, per esempio, in settori quali l'agricoltura o la pesca. In qualche modo, i due fenomeni secessionisti non miravano a riaffermare un modello westfaliano puro⁵⁴, ma riconoscevano la natura multilivello della sovranità. Il dato, a mio avviso, è parzialmente contraddittorio visto che sono note le insoffe-

⁵¹ P. CIARLO, *Il territorio immaginario*, in *Le Regioni*, 1995, n. 3, 37 ss.

⁵² C. PALA, *Idee di Sardegna. Autonomisti, sovranisti, independentisti oggi*, Carocci, Roma, 2016.

⁵³ C. CLOSA, *Secession from a Member State and EU memberships: the view from the Union*, in *European Constitutional Law Review* ECLR 2016, 12(2), 240-264.

⁵⁴ Cosa di cui spesso sono accusati, con la contestuale osservazione di intima contraddizione interna: "La secessione ha una natura contraddittoria, in cui coesistono un'anima rivoluzionaria e un'altra profondamente conservatrice: rivoluzionaria è la sfida finale che la secessione pone alla sovranità statale, conservatrice la glorificazione al massimo grado delle virtù della sovranità, che è insita in ogni pretesa secessionista", S. MANCINI, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, in *www.aic.it*, gennaio 2015.

renze che la Scozia sulla pesca e la Catalogna sull'olio e sul vino hanno manifestato verso l'Unione europea, tuttavia forse è una conferma della loro consapevolezza che per poter esistere, anche economicamente, lo spazio di libero mercato europeo non poteva essere perduto.

Nel contempo, tale vocazione europeista apre la questione più ampia sul fatto che gli effetti di una secessione vanno oltre i confini nazionali, andando ad interessare non soltanto gli altri membri della comunità politica nazionale, ma anche il corpo politico della UE. In relazione a questo impatto esterno, Joseph Weiler ha sostenuto che ogni referendum che miri alla secessione viola l'*ethos* e i valori fondanti l'Unione europea visto che l'impegno dei trattati tende a costruire una "sempre più stretta unione tra i popoli dell'Unione"⁵⁵, riprendendo l'argomento speso negli Stati Uniti nel 1869 (supra par. 2).

8. L'impatto sulle regioni Italiane: i referendum "privati" in Veneto e Alto-Adige; la proposta sarda

I referendum scozzese e catalano hanno innescato processi imitativi in diverse regioni europee rivitalizzando le agende dei partiti etno-regionalisti. Per quanto riguarda l'Italia, fenomeni referendari o pseudo-referendari, che possono essere direttamente ricollegati ai due processi in atto in Scozia e in Catalogna si sono manifestati in Veneto, Alto Adige e Sardegna.

Il Veneto è la regione che ha mobilitato maggiore elettorato. Con la Risoluzione n. 44 del 5 ottobre 2012 il Consiglio regionale ha investito il suo Presidente e quello della Giunta del compito di «avviare urgentemente con tutte le Istituzioni dell'Unione europea e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali» per garantire l'indizione di una consultazione referendaria «al fine di accertare la volontà del Popolo Veneto in ordine alla propria autodeterminazione sino anche alla dichiarazione di indipendenza». L'esecuzione della Risoluzione passò per una prima consultazione informale effettivamente svoltasi tra il 16 e il 21 marzo 2014. Il 22 marzo 2014 sono stati resi pubblici i risultati del referendum online organizzato da un'associazione di privati cittadini

⁵⁵ J.H.H. WEILER, *Catalonian independence and the European Union*, 23/4 EJIL (2009), 909; J.H.H. WEILER, *Scottish independence and European Union*, Editorial, 12/3 I-CON (2014), 507.

veneti denominata *Plebiscito.eu* e supportata da diversi sindaci e amministratori locali⁵⁶. Alla domanda: «Volete che il Veneto diventi una Repubblica federale, indipendente e sovrana?» oltre 2 milioni di veneti hanno risposto sì (oltre la metà dell'elettorato regionale e l'89% di coloro che hanno votato). Il voto non ha alcun rilievo giuridico⁵⁷, ma politicamente ha rinforzato la rivolta economica della regione, aggiungendo ad essa una componente culturale e anche istituzionale. La campagna di voto, infatti, evidenziava l'importanza di tornare alle istituzioni e al governo dell'antica Repubblica di Venezia, quando il veneziano era una lingua ufficiale (componente culturale) e le istituzioni civili e politiche erano più efficienti e meno corrotte di quelle italiane (componente istituzionale). Quello del Veneto può definirsi come un "referendum" privato, non riconosciuto e svoltosi al di fuori di qualsiasi procedura giuridica. Ma a tale consultazione informale seguirono due leggi della Regione Veneto⁵⁸, aventi rispettivamente ad oggetto «Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto» (l.r. Veneto n. 15 del 19 giugno 2014⁵⁹) e «Indizione del referendum consultivo

⁵⁶ Era possibile votare dal 16 al 21 Marzo 2014, previa registrazione nel sito Plebiscito.eu.

⁵⁷ Ma nemmeno è paragonabile a quello catalano come rileva G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014.

⁵⁸ Per un commento alle due leggi venete, D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *Amministrazione in Cammino*, www.amministrazioneincammino.it, 2014.

⁵⁹ L'art. 1 della legge riconosce che «Il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad instaurare con il Governo un negoziato volto a definire il contenuto di un referendum consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto» e l'art. 2 stabilisce che «1. Qualora il negoziato non giunga a buon fine il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto in ordine ai seguenti quesiti:

1. Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?;
2. Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?;
3. Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?;
4. Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?;
5. Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?».

sull'indipendenza del Veneto» (l.r. Veneto n. 16 del 19 giugno 2014⁶⁰) impugnate dallo Stato e sulle quali si è pronunciata la Corte costituzionale con sent. 108/2015⁶¹ dichiarandolo incostituzionale. Va, comunque, registrato che in relazione alla indizione di tale ultimo referendum, i promotori non erano riusciti a raccogliere le firme necessarie, quasi che lo slancio in tal senso si fosse esaurito.

Sempre sull'onda delle notizie promananti dalla Scozia e dalla Catalogna, nell'ottobre 2013 la leader del partito *Süd-Tiroler Freiheit* Eva Klotz ha organizzato un referendum cosiddetto di annessione (all'Austria) nella provincia dell'Alto Adige/Süd-Tirol. Delle 61.000 persone (oltre 1/3 in più dei votanti abituali del partito organizzatore) che si sono recate alle urne (su una popolazione di 400.000) il 92% si è espresso a favore della secessione dall'Italia⁶². Il caso, per quanto di dimensioni ridotte, ha generato una sorta di incidente diplomatico tanto che il presidente austriaco ha dovuto precisare che non c'era alcun intento di favorire la secessione del Sud Tirolo dall'Italia e l'annessione all'Austria non era un'ipotesi politica praticabile. Anche tale referendum, sia pure con qualche variante in quanto organizzato da un partito politico, può ritenersi appartenere ai referendum privati, al confine con il sondaggio, e tuttavia con un impatto politico decisamente maggiore. Anche in questo caso nessuna conseguenza giuridica è ricollegabile al referendum. Tuttavia, va osservato che, a livello poli-

⁶⁰ Il cui articolo 1 così recita: «1. Il Presidente della Giunta regionale del Veneto indice un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?”. 2. La proposta soggetta a referendum è approvata se alla consultazione partecipa la maggioranza degli aventi diritto e viene raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi».

⁶¹ F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, 759-761 che ricorda anche gli altri tentativi del Veneto in tal senso respinti con la sent. 470/1992 e con la sent. 496/2000. L'autore enuclea i punti fermi in tema di referendum regionali ricavabili dalla sent. 108/2015: a) la possibilità che i quesiti riguardino «anche ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale»; b) il divieto di sottoporvi scelte di rilievo costituzionale; c) *a fortiori*, il divieto di sottoporvi scelte in contrasto con i principi supremi (in primis quello d'indivisibilità della Repubblica); d) la loro sindacabilità in relazione alle norme statutarie. Si registra poi una netta apertura per i quesiti aventi ad oggetto l'iniziativa legislativa regionale ex art. 116, c. 3 Cost. (il che spalanca le porte ad un'analogo proposta recentemente approvata dal Consiglio della Regione Lombardia).

⁶² Era possibile votare sia tramite schede che il partito aveva distribuito via posta, sia on-line previa registrazione.

tico, le elezioni provinciali, seguite immediatamente dopo il referendum, hanno visto un aumento dei voti per il partito *Süd-Tiroler Freiheit* che ha guadagnato un seggio, crescendo da 2 a 3 consiglieri provinciali e incrementando i propri voti da 14,888 a 20,736, con un aumento in percentuale dal 4.9% al 7.2%⁶³.

Anche la Sardegna sta rivivendo un ritorno di fermenti indipendentisti che sono stati implementati dalla cronaca politica scozzese e catalana. Innanzitutto, i partiti che hanno in agenda un programma indipendentista hanno iniziato a trovare una proiezione nel Consiglio regionale. Le ultime elezioni regionali, svoltesi il 18 febbraio 2014, hanno visto il ricorso ad un lessico trasversale: termini quali sovranismo, indipendenza, autonomia, “repubblica di Sardegna” si è diffuso tra i partiti che concorrevano alle elezioni. Vinte da una coalizione di centro-sinistra guidata dal presidente Francesco Pigliaru, le elezioni per la prima volta hanno visto eletti un significativo numero di consiglieri appartenenti a partiti indipendentisti. In un Consiglio regionale composto da 60 membri, 6 quindi il 10%, appartiene oggi a movimenti che hanno come scopo statutario l’indipendenza della Sardegna: l’IRS *Indipendenza Repubblica de Sardigna*; i *Rossomori* (dai colori della bandiera sarda, si tratta di un partito derivante da una scissione dello storico Partito sardo d’azione fondato da Emilio Lussu) e il *Partito dei sardi*. Cinque dei sei consiglieri sono membri dell’attuale coalizione di governo. Questi partiti hanno costituito un gruppo consiliare dall’evocativo nome *Soberania e Indipendenza*⁶⁴.

Gli effetti di questo nuovo assetto si sono da subito manifestati. Il 28 aprile 2014 il gruppo consiliare *Soberania e Indipendenza* ha presentato la Mozione n. 25⁶⁵ presso il Consiglio regionale con cui ha chiesto che una «dichiarazione di indipendenza della Sardegna sia sottoposta al voto del popolo sardo attraverso un referendum consultivo

⁶³ Nell’economia del presente lavoro non ho modo di occuparmi delle tentazioni secessioniste si manifestano anche a livello comunale, con numerosi comuni che hanno svolto referendum per transitare da regioni ordinarie e regioni speciali, P. GIOVANETTI, *Il futuro delle autonomie regionali: riforme e tentazioni secessioniste*, in *il Mulino*, 5/2007, 866-873.

⁶⁴ A tale dato va aggiunto un ulteriore 10.3% di votanti per la coalizione guidata da Michela Murgia, *ProgReS-Progetu Repubblica de Sardigna*, anch’essa, come emerge dallo stesso nome, caratterizzata da uno statuto con finalità indipendentiste. Tale 10.3% non ha ottenuto alcuna rappresentanza consiliare, a causa della legge elettorale e delle scelte di coalizione che hanno visto *ProgReS* correre da solo alle elezioni, tuttavia conferma la crescita dell’opzione indipendentista tra gli elettori.

⁶⁵ Il testo integrale è in Consiglio.regione.sardegna.it.

regionale». La mozione chiede l'impegno della Giunta regionale «a guidare la Sardegna verso una piena e compiuta indipendenza, avviando con lo Stato italiano una procedura di disimpegno istituzionale, che preveda un quadro articolato di indennizzi per la nazione sarda, in ragione di tutte le omissioni, i danni e le sperequazioni che la Sardegna ha subito prima dal Regno d'Italia e poi dalla Repubblica italiana». Poco prima la mozione aveva ricordato espressamente alcune di queste forme di trattamento coloniale: «la maggior parte dei fondi statali stanziati negli anni passati per l'industrializzazione della Sardegna è stata consumata da industrie di Stato che poi hanno abbandonato e continuano ad abbandonare la Sardegna; altresì il patrimonio boschivo e ambientale della Sardegna ha subito i maggiori insulti per le concessioni governative statali».

Le rivendicazioni indipendentiste sono da sempre presenti in Sardegna, ma fino agli ultimi anni esse si limitavano al 5% dei consensi, che non riusciva a trovare proiezione consiliare. Tuttavia, immaginando che un referendum consultivo si svolga in Sardegna, i dati sarebbero oggi ben diversi.

Una ricerca compiuta nel 2012 dalle Università di Cagliari e di Edimburgo⁶⁶ ha provato a testare le preferenze costituzionali dei sardi simulando, all'interno di un più ampio questionario, una sorta di referendum sull'indipendenza, con risultati piuttosto alti a favore dell'indipendenza dall'Italia. La domanda era formulata come segue:

«Quale di queste affermazioni si avvicina maggiormente alla sua opinione? (Scegli solo una delle seguenti):

1. La Sardegna dovrebbe diventare indipendente, separata dall'Italia e dall'Unione Europea;
2. La Sardegna dovrebbe diventare indipendente, separata dall'Italia, ma parte dell'Unione Europea;

⁶⁶ L'indagine ha usato come modello la *Scottish Social Attitudes National Survey* già svolta in Scozia adattandola al caso sardo. Il questionario sardo si componeva di 32 domande, distribuite in 4 sezioni: 1. Identità, 2. Partiti, 3. Istituzioni e Competenze, 4. Diritti speciali e si è rivolta ad un campione statistico di 1.000 soggetti cui si è aggiunto un campione motivazionale di 4.000 persone che hanno volontariamente risposto al questionario online. I risultati completi della ricerca sono in G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013.

3. La Sardegna dovrebbe rimanere parte dell'Italia, con un proprio Consiglio Regionale con poteri di imposizione fiscale;
4. La Sardegna dovrebbe rimanere parte dell'Italia, con un proprio Consiglio Regionale privo di poteri di imposizione fiscale;
5. La Sardegna dovrebbe rimanere parte dell'Italia senza un proprio Consiglio regionale e senza potere di legiferare».

Di fronte a queste cinque possibili opzioni costituzionali, il 10% dei rispondenti ha dichiarato di volere una Sardegna indipendente sia dall'Italia che dall'Unione europea; il 31% si è espresso per l'indipendenza dall'Italia dentro l'Unione europea; il 46% ha scelto di restare uniti all'Italia, ma con poteri fiscali attribuiti alla regione; il 12% si è espresso per lo status quo, ossia l'opzione unitaria senza poteri fiscali; l'1% si è espresso per l'opzione centralista, con un azzeramento dell'attuale autonomia e la perdita in capo al Consiglio regionale di poteri legislativi.

Sommando i risultati emerge che il 41% dei sardi considera la secessione dall'Italia una opzione, il 59% no. Per quanto le posizioni unioniste siano prevalenti con un netto margine, è significativo che le posizioni independentiste siano cresciute così tanto negli ultimi anni⁶⁷.

Il quadro italiano, come detto sopra (par. 4), è molto più restrittivo di quello britannico e spagnolo essendo il principio di indivisibilità della Repubblica principio non revisionabile: il fatto che le richieste in tal senso continuino ad essere presenti può spiegarsi con una sorta di strumentalizzazione partitica dell'opzione independentista, ma anche con una insofferenza delle popolazioni verso lo stato attuale dell'autonomia che i partiti non riescono a migliorare.

⁶⁷ Se il vigente assetto partitico è in grado di proiettare nelle istituzioni soltanto il 10% di quel 41% di sardi che si dichiara favorevole all'indipendenza, ciò è dovuto alle peculiarità del regionalismo sardo che si fonda su ragioni identitarie che vivono e si nutrono in gran parte sganciate dall'autonomia giuridica speciale di cui l'isola gode. Nella medesima indagine, infatti, emerge come la sardità non si fondi sul fatto di avere un Consiglio regionale o istituzioni speciali proprie che, viceversa, sono percepite come profondamente in crisi. Una forte identità che non riesce a canalizzarsi nell'attuale autonomia speciale determina oggi una crescita dell'opzione independentista.

9. Quali i requisiti per una secessione democratica?

A mio avviso, la critica che la secessione sia in contraddizione con la stessa idea della Costituzione non è condivisibile. Sostenerla in base all'argomento per cui sarebbe una riattivazione del potere costituente, una sorta di sovranità quiescente porterebbe a ritenere che anche la revisione costituzionale sia una bomba ad orologeria nei confronti della Costituzione, soprattutto in quegli ordinamenti (quali la Spagna) in cui non esistono limiti materiali alla revisione. Sostenerla in base all'argomento che la Costituzione serve ad unire e non a dividere, significherebbe negare che, talvolta, unioni più efficaci implicano divorzi. Sostenerla in base all'argomento che una secessione è in sé un atto rivoluzionario che spesso degenera in violenza significa negare che la storia ha conosciuto casi di secessione pacifica.

Il problema del costituzionalismo contemporaneo è semmai quello di concepire una secessione democratica.

Un primo punto fermo che emerge dai casi esaminati è che debba trattarsi di una decisione bilaterale, in quanto ha un impatto non soltanto su chi decide di andarsene, ma anche su chi resta, sia a livello identitario, culturale, simbolico, sia a livello economico. Immaginare un'Italia senza il Veneto in cui Venezia non fosse più italiana o Goldoni non facesse parte della letteratura italiana, o senza la Sardegna in cui Gramsci, Lussu, Deledda cessassero di essere parte del patrimonio intellettuale italiano avrebbe un impatto anche sull'identità di chi resta.

D'altra parte, mentre in contesti di federalismo centripeto pacifici gli Stati possono rivendicare una autonomia di ingresso e di uscita, più difficile è sostenere la secessione in seguito a eventi cruenti come guerre mondiali, lotte a dittature, guerre civili che hanno plasmato in un certo modo il corpo politico. La Catalogna repubblicana fino alla sconfitta del 1936 è stata difesa anche dai castigliani, così come da altri cittadini europei che si sono volontariamente arruolati contro la dittatura franchista e sono morti a sostegno della Spagna repubblicana. Senza voler cadere in retorica, va osservato che il problema delle generazioni passate e future non è di poco conto nella scelta secessionista, che anche per questo non dovrebbe essere lasciata a una decisione unilaterale.

Spesso la bilateralità viene percepita come una negazione *de facto* della secessione, in quanto paralizza la volontà di chi desidera secede-

re. Tuttavia, in tal senso, va osservato come la presenza di un “dovere di negoziare” in capo al centro, che si è consolidata tra il caso canadese del 1998 e quello scozzese del 2014, potrebbe ritenersi l’opportuno correttivo. In quanto parte del principio di leale collaborazione tra livelli di governo, il centro non può mantenere atteggiamenti ostruzionistici a priori. Ugualmente il resto della popolazione, pur maggioritario, ha il dovere di partecipare alla conversazione costituzionale richiesta dai corpi politici che chiedono la secessione, mentre questi non possono chiudersi in una sorta di solipsismo pretendendo di svolgere referendum in solitaria che hanno poi impatti fortissimi esterni.

Dato questo assunto, si possono poi pensare diverse coniugazioni della bilateralità. Il caso scozzese e catalano mostrano due modelli: quello affermato dalle istituzioni spagnole chiaramente statuisce che il referendum sulla secessione deve essere costituzionale e deve essere un appello al popolo che coinvolge l’intera nazione. Il modello scozzese, invece, prevede che il referendum sia limitato alla sola popolazione che manifesta la volontà di secedere, ma non esclude assolutamente l’altro livello di governo il quale interviene con le istituzioni della democrazia rappresentativa, che gestiscono la volontà della nazione, la quale non viene chiamata in causa tramite il referendum e istituti di democrazia diretta.

Un’altra caratteristica di una secessione democratica è la presenza di un consenso informato che, a mio avviso, implica che un referendum iniziale sull’indipendenza debba essere assistito da un chiaro quadro delle conseguenze economiche, istituzionali, culturali conseguenti all’indipendenza. Perdita della cittadinanza e quindi del passaporto nazionale, modifica degli uffici e dell’assetto amministrativo, mutamento dei programmi scolastici, mutato livello di benessere economico sono aspetti del quotidiano che spesso non sono presenti nella mente di chi vota. In tal senso, si potrebbe pensare ad un secondo referendum su un testo di legge costituzionale che dettagli nello specifico le conseguenze del nuovo assetto post-indipendenza.

Quelli elencati sono soltanto spunti, tutti rivedibili ed adattabili al singolo contesto costituzionale, ma che, a mio avviso potrebbero essere presi come principi generali imprescindibili per procedere a rinormalizzare la secessione nel dibattito costituzionale.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Sara

SPUNTARELLI, Chiara

TRIPODINA

Redazione

Andrea

DEFFENU, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)