

Secessione, autodeterminazione e pluralismo: il ruolo delle corti costituzionali di fronte alle istanze separatiste

di Simone Pitto*

Abstract: *Secession, self-determination and pluralism: the role of constitutional courts vis-à-vis separatist claims* - The impact of separatist claims on the political and institutional framework of states, whether unitary or composite, is an old issue that continues to fuel debates in recent years. The controversy over the admissibility of a right to secession continues to spark divergent perspectives among constitutional scholars and internationalists. The Canadian Supreme Court's landmark reference on Quebec secession of 1998 demonstrated how courts can play a central role in dealing with autonomy and separatist claims. The decision formalised secession as a matter of constitutional law, deterring potential disruption of the fundamental components of the state. The Canadian approach to the management of separatist conflicts embodies a different theoretical perspective from older theories on the role of the courts in conflict resolution. The aim of this paper is to examine the role of constitutional courts in preventing and resolving conflicts triggered by separatist claims in the European context, taking into account cases from Italy, Spain, Germany and France.

1229

Keywords: Constitutional justice; Pluralism; Secession; Self-determination.

1. L'unitarietà dello Stato alla prova dei separatismi

L'impatto dei separatismi sull'assetto politico istituzionale degli stati è questione antica ma al centro di dibattito anche in tempi recenti. Lo sfondo della discussione è la diffusa opinione circa l'esistenza di una crisi della sovranità statale¹ e del concetto di nazione². Proprio questa crisi sarebbe

* Il presente contributo, aggiornato al maggio 2024, è frutto delle attività di ricerca svolte nell'ambito del Progetto PRIN 2017 "Le implicazioni costituzionali dei separatismi europei". L'autore ringrazia per i commenti pervenuti nelle fasi iniziali di redazione del presente contributo. Un ringraziamento particolare è dovuto ai *panel chair* del Convegno annuale DPCE del settembre 2023, Prof. Andrea Buratti e Prof.ssa Paola Piciacchia e al Prof. Jens Woelk per i suggerimenti in sede di presentazione del *paper*, nonché alla Prof.ssa Eleonora Ceccherini e al Prof. Giancarlo Rolla per gli ulteriori consigli ricevuti. Eventuali indicazioni inaccurate nel presente contributo sono unicamente attribuibili alla responsabilità dell'autore.

¹ M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 179 ss.; C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, Bologna, 2009, *passim*, H. Kalmo, Q. Skinner (Eds), *Sovereignty in Fragments*, Cambridge, 2010.

² Cfr. A. Martino, *Le Corti supreme alla prova dell'istanza secessionista*, in *DPCE*, 3, 2019, 793.

alla base dell'incremento di movimenti separatisti che, spesso, canalizzano istanze particolaristiche in moti indipendentistici volti a formare un nuovo stato ovvero all'unione ad altra formazione statuale con la quale si condividono elementi identitari, così affermando una propria (e distinta) idea di nazione. L'esperienza recente dimostra che ciò avviene prevalentemente attraverso richieste di pronunce referendarie o declaratorie unilaterali, passibili di causare vibranti tensioni istituzionali³.

L'incremento dei separatismi si inserisce a propria volta all'interno di tematiche più ampie e centrali nel costituzionalismo contemporaneo come il pluralismo identitario, l'inclusione delle minoranze ed il principio di autodeterminazione dei popoli⁴. In quest'ottica, la tendenza a distinguersi e a cercare uno spazio oltre lo Stato per dare sfogo a istanze di riconoscimento di elementi identitari, libertà e diritti non adeguatamente riconosciuti dalle autorità pubbliche può venire canalizzata nell'«ultimo diritto», quello alla secessione⁵.

L'area europea mostra numerosi esempi di tensioni separatiste e secessioniste e delle problematiche sull'unitarietà dello Stato da queste innescate. Tra questi, si possono ricordare, tra gli altri, i casi recenti della Spagna, divisa tra lo scontro istituzionale tra Catalogna e istituzioni centrali e le rivendicazioni indipendentiste basche, della Francia con le istanze storiche della Corsica e delle province d'oltremare, del Regno Unito, uscito nel 2016 dall'Unione europea e ancora impegnato a confrontarsi al proprio interno con le spinte indipendentiste scozzesi.

L'Europa orientale, oltre alle drammatiche tensioni separatiste tra le concause delle molteplici ragioni del conflitto in atto in Ucraina, mostra anche segni di possibile allontanamento di paesi come Polonia e Ungheria dai valori dell'Unione europea, già sfociate in un conflitto a colpi di pronunce giudiziarie. Tali paesi escono peraltro a propria volta da importanti processi di disgregazione territoriale a seguito della dissoluzione dell'Unione sovietica e simili questioni si pongono nell'ambito di altri difficili processi dissolutivi, come in alcuni Stati dell'area balcanica. La convivenza tra identità e gruppi differenti negli «spazi ristretti» del continente europeo è tra le ragioni della ricca storia separatista e secessionista dell'area.

Analoghi fenomeni si ritrovano però anche in altre aree territoriali come mostrano il caso del Québec in Canada e, in tempi più remoti, la guerra civile statunitense ma anche i casi del Kurdistan iracheno, con il referendum

³ L. Frosina, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un'analisi comparata*, in *Nomos*, 3, 2017, 2 ss. Il fenomeno si riconnette anche al ruolo dei partiti c.d. etnoregionalisti e separatisti, che hanno fatto della pratica indipendentista uno strumento programmatico per distinguere la propria identità nell'arco dei movimenti partitici, spesso sullo sfondo di una retorica di stampo populista. In argomento, G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza, Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino, 2019.

⁴ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Milano, 2021.

⁵ C. Margiotto, *L'ultimo diritto*, cit., *passim*. Come osserva l'autrice, la controversa questione dell'esistenza di un «diritto alla secessione» e della sua ammissibilità in relazione al principio dell'unitarietà dello Stato infiamma ancora le visioni non sempre coincidenti di costituzionalisti e internazionalisti ed ha radici antiche, risalenti alla formazione delle moderne forme di stato.

non autorizzato del 2017 ovvero la dichiarazione indipendentista della regione dell'Ambazonia in Camerun. I processi di decolonizzazione, favoriti dal mutato quadro internazionale⁶ hanno d'altra parte favorito l'emersione di un'idea di autodeterminazione fondata su base territoriale, che si è accompagnata a spinte esogene nei rapporti statuali⁷. È sufficiente notare al riguardo che, a fronte dei 51 Stati membri presenti all'epoca della fondazione delle Nazioni Unite, anche e soprattutto a seguito di questi processi di decolonizzazione, si contano oggi 193 Stati membri dell'Assemblea delle Nazioni Unite.

Le istanze separatiste, oltre a porre in crisi il principio dell'unitarietà dello Stato, sono notoriamente accompagnate da tensioni che possono sfociare in conflitti sanguinosi. Non mancano, tuttavia, anche casi di gestione pacifica delle transizioni territoriali e delle istanze secessioniste completate o tentate⁸.

Una distinzione importante da tenere in considerazione in questa prospettiva è quella tra secessione consensuale e unilaterale. La prima postula un accordo frutto di negoziazione tra gli attori politici interessati⁹ ovvero un fondamento giuridico previo che può essere rappresentato da una previsione esplicita sul diritto a secedere o sul recesso da un'unione di Stati¹⁰. La seconda, muove da un'iniziativa autonoma di una comunità politica avente ad oggetto una pretesa di autonomia o indipendenza radicata a livello territoriale. Quest'ultima, per evidenti ragioni, risulta di gran lunga più problematica laddove si accompagna all'insorgenza di forti tensioni istituzionali e possibili violenze¹¹.

2. La gestione delle istanze separatiste tra pluralismo, attori politici e giurisdizionali. Obiettivi, contesto e metodologia dello studio

Sul piano teorico, la riconduzione della secessione sul terreno del diritto costituzionale si accompagna all'idea che all'interno delle dinamiche costituzionali sia possibile facilitare la risoluzione negoziale dei conflitti separatisti, nel quadro delle specifiche declinazioni dei rapporti tra centro e periferia, maggioranza e minoranze¹². Il riconoscimento dei diritti delle

⁶ A partire dalla Risoluzione ONU 1514 (XV) del 1960 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei popoli coloniali.

⁷ C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit., 161.

⁸ Come dimostrano, tra gli altri, i casi della dissoluzione della Cecoslovacchia del 1993, della divisione tra Svezia e Norvegia ai primi del Novecento ma anche il già richiamato caso del Québec in Canada.

⁹ Soluzione indicata ad esempio dalla Corte Suprema canadese nel *Reference* sul Quebec del 1998 come si dirà nel prosieguo.

¹⁰ Nell'ambito di tali casi, più rari, può richiamarsi ad esempio la procedura di cui all'art. 50 del TUE, attivata nel caso della *Brexit*. Per i fini del presente scritto, peraltro, la *Brexit* pare presentare caratteristiche peculiari e distinte dai separatismi interni alle esperienze statuali considerate e, pertanto, non è oggetto di inclusione nello studio.

¹¹ In argomento, A. Buchanan, E. Levinson, *Secession*, in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2021 in <https://plato.stanford.edu/archives/win2021/entries/secession>.

¹² Per un inquadramento, specialmente sulla nozione di minoranze presa in considerazione nel presente contributo, si veda F. Palermo, J. Woelk, *Diritto*

minoranze e della protezione del patrimonio culturale, linguistico e religioso pare suscettibile di contribuire alla riduzione del rischio di sviluppo e radicalizzazione dei movimenti separatisti, rispondendo alle esigenze fondamentali dei gruppi minoritari. Di contro, un modello di tipo repressivo che non riconosce o limita i diritti delle minoranze può concorrere a creare un senso di esclusione ed emarginazione sociale suscettibile di alimentare o rafforzare movimenti separatisti, anche radicali.

Tuttavia, questo può non bastare: la storia insegna che, alla base dell'*escalation* in noti conflitti separatisti, vi sono state richieste ulteriori¹³ e non sempre la concessione dei benefici richiesti ha scongiurato lo scontro¹⁴, specie nell'epoca dei "populismi separatisti"¹⁵.

La preservazione dell'unità dello Stato, in altre parole, richiede – accanto a modelli di gestione attenta della diversità utili a prevenire l'insorgenza di forme di separatismo radicale – l'adozione di meccanismi costituzionali idonei a ricomporre gli eventuali conflitti insorti prima che sfocino in crisi costituzionali e territoriali.

In questo quadro ci si può chiedere se anche le corti e in particolare quelle costituzionali possano o debbano avere un ruolo nella risoluzione dei conflitti scaturiti da istanze separatiste. La materia è strettamente correlata ad una *vexata quaestio* : l'inquadramento delle istanze separatiste come fenomeni a carattere prevalentemente politico¹⁶ ovvero con valore anche giuridico¹⁷. La ripartizione delle rispettive sfere di competenza tra attori politici e giurisdizionali rappresenta uno degli aspetti alla base dei maggiori conflitti innescati da istanze separatiste negli ultimi anni, assieme alla contrapposizione tra autodeterminazione dei popoli e unitarietà dello Stato.

Il celebre *Reference* della Corte Suprema Canadese del 1998 (*Reference re Secession of Quebec*) ha mostrato come i tribunali costituzionali possano assumere un ruolo in queste vicende, contribuendo a ricomporre un conflitto

costituzionale dei gruppi e delle minoranze, Milano, 2021, 14 ss. Sul rapporto tra minoranze e forma di stato, *ex multis*, F. Palermo, J. Woelk, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in 1 *Eur. Y.B. Minority Issues* 5-13 (2016); E. Ruiz Vieitez, E. Dunbar (Eds), *Human Rights and Diversity: New Challenges for Plural Societies*, Bilbao, 2007; K. Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, 2004; J. Tully, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, 1995.

¹³ Ad esempio volte a conseguire forme di autonomia territoriale o funzionale ma anche trattamenti e benefici speciali sul piano fiscale o economico.

¹⁴ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale dei gruppi e delle minoranze*, cit., 172 ss., i quali ricordano al contempo che «Il riconoscimento dell'autonomia territoriale può contribuire al mantenimento dell'unità dello Stato» e che «è stato proprio il rifiuto di realizzare un'autonomia funzionante all'interno di uno Stato a portare all'*escalation* di molti conflitti, dal Paese Basco alla Catalogna, dall'Irlanda del Nord al Kosovo, da Bougainville ad Aceh, da Mindanao al Kurdistan, dalla Nuova Caledonia al Jammu e Kashmir».

¹⁵ G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza*, cit., *passim* e G. Martinico, L. Pierdominici (cur.), *Miserie del sovranismo giuridico*, Roma, 2023.

¹⁶ G. Ferraiuolo, *Tribunal constitucional y cuestión nacional catalana. el papel del juez constitucional español. Entre la teoría y la práctica*, in J. Cagiao y Conde, G. Ferraiuolo (Eds), *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*, Madrid, 2016, 110-141.

¹⁷ In quest'ultimo senso si veda in particolare G. Martinico, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: Three Case Studies*, in *Rev. Gen. Der. Púb. Comp.*, 21, 2017, 3 ss.

passibile di ingenerare forti tensioni sulla tenuta costituzionale del sistema¹⁸. Secondo la dottrina, la decisione della Corte nordamericana ha avuto innanzitutto il merito di “procedimentalizzare la secessione”, rendendola un oggetto del diritto costituzionale. Così facendo, oltre a vincere uno storico tabù¹⁹, il possibile cortocircuito tra gli elementi costitutivi dello Stato del popolo e del territorio viene sottratto da un terreno “scivoloso”, quello dell’arena politica e della retorica dei populismi di stampo secessionista.

La visione sottesa al “modello canadese” di gestione delle istanze separatiste, con lo spostamento dei termini della contesa secessionista sul piano della legalità costituzionale, ha trovato nuovo terreno fertile durante la crisi catalana, con il ruolo centrale assunto dal *Tribunal Constitucional* spagnolo.

Questo modello presuppone però una visione teorica distante da altre più risalenti teorie, riverberatesi anche sul dibattito circa l’esistenza o meno di un ruolo delle corti nella gestione dei conflitti. Un tema a sua volta intrecciato al dibattito sulla configurabilità della secessione come diritto o rimedio, presente anche nell’ambito della riflessione teorica sviluppata nell’area nordamericana.

È in tale contesto che si colloca un’altra rilevante sentenza per la storia della secessione. Si tratta della decisione della Corte Suprema statunitense *Texas v. White* del 1869²⁰ che, nel sancire l’indissolubilità dell’Unione, abbraccia una visione critica dell’istituto.

Anche al di fuori del contesto nordamericano non sono mancate ulteriori prese di posizione da parte delle corti su istanze separatiste. In tempi più recenti esse sono state spesso fondate sulla rivendicazione di elementi identitari e distintivi tanto da essere qualificate da parte della dottrina come “*distinctive identity claims*” ovvero ancora come conflitti identitari²¹.

Il ruolo delle corti nella gestione dei conflitti innescati da tali istanze distintive e separatiste può apprezzarsi sia in via preventiva, per ridurre le ipotesi di frizione o stemperarne la gravità, sia in via successiva per ricomporre le contrapposizioni insorte tra diverse articolazioni dello Stato. Le tradizionali attribuzioni dei tribunali costituzionali in tema di delimitazione delle competenze tra attori istituzionali e livelli di governo, risoluzione dei conflitti tra organi politici e garanzia del rispetto dei diritti delle minoranze, possono del resto conferire alle corti uno strumentario di rilievo per gestire i conflitti separatisti e secessionisti.

Nelle pagine che seguono, si tenterà di identificare alcune delle posizioni assunte dalle corti costituzionali con riguardo a vicende separatiste recenti che hanno caratterizzato il continente europeo. I casi studio verranno

¹⁸ Sull’annosa questione, la Corte suprema canadese aveva del resto descritto la secessione «as a legal act as much as a political one».

¹⁹ *Id est*, quello della riconduzione della secessione nell’alveo del diritto costituzionale, come si dirà *infra*.

²⁰ U.S. Supreme Court, *Texas v White*, 74 U.S. 700, 726 (1869).

²¹ J.A. Gardner, A. Ninet, *Distinctive Identity Claims in Federal Systems: Judicial Policing of Subnational Variance*, in 2 *Int. J. Const. Law* 378-381 (2016). Secondo gli autori, peraltro, le corti costituzionali avrebbero in genere riservato un trattamento tendenzialmente ostile a tali istanze. *Contra*, si veda G. Martinico, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: Three Case Studies*, cit., *passim*.

selezionati nell'ambito di esperienze di controllo di costituzionalità di tipo prevalentemente accentrato, prendendo in esame istanze distintive, separatiste e secessioniste nel contesto delle c.d. democrazie stabilizzate europee e di sistemi appartenenti alla famiglia di *civil law*²². Verranno quindi tracciate alcune classificazioni al fine di identificare i diversi approcci seguiti, tenendo conto delle analogie e delle differenze con il *Reference* della Corte Suprema canadese e la sentenza *Texas v. White* della Corte Suprema statunitense.

Dal punto di vista dell'inquadramento dei fenomeni separatisti e secessionisti, si ritiene condivisibile l'idea che essi, per essere correttamente intesi, non vadano limitati ai casi di frizione manifesta tra stato centrale e comunità decentrata che determinano una rottura dell'unità territoriale²³. Pertanto, con l'espressione "istanze distintive e separatiste" si tenterà di includere sia le rivendicazioni distintive e identitarie a carattere territoriale volte ad ottenere forme di autogoverno o un trattamento diversificato sia le vere e proprie richieste di secessione, cioè di distacco di una porzione di territorio con la formazione di un nuovo stato ovvero l'aggregazione ad un altro stato²⁴. Tali fenomeni, infatti, hanno la comune caratteristica di porre in discussione il principio dell'unitarietà dello stato ed innescare una "reazione a catena" suscettibile di minare i rapporti tra poteri statuali e ordine costituzionale.

3. Secessione e autodeterminazione: premesse storico-teoriche e punti di riferimento giurisprudenziali

In linea generale, possono riscontrarsi due differenti visioni di fondo della secessione riconducibili rispettivamente alle teorie che la intendono come un diritto (*Primary right theories*)²⁵ ovvero la identificano come un rimedio a fronte della violazione di diritti ovvero di forme di ingiustizia (*Remedial theories*)²⁶. Il dibattito teorico più recente su secessione e autodeterminazione dei popoli si è però incentrato essenzialmente su tre differenti teorie²⁷: la

²² Cfr. T.E. Frosini (cur.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2022, V. Barsotti, V. Varano, *La tradizione giuridica occidentale*, Torino, 2021.

²³ Pare invece più corretto risalire alla genesi delle istanze separatiste, considerando i momenti in cui la conflittualità viene palesata sul piano politico e istituzionale, onde misurare le diverse risposte delle corti già in tale fase. Così anche A. Martino, *Le Corti supreme alla prova dell'istanza secessionista*, cit., 802.

²⁴ Cfr. la definizione di "DIS claim" presa in considerazione da J.A. Gardner, A. Ninet, *Distinctive identity claims*, cit., *passim* e di "identity conflicts" considerata da G. Martinico, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: three Case Studies*, cit., 12 ss.

²⁵ A propria volta divise in teorie ascriviste (*ascriptivist theories*) che valorizzano la natura differenziale di un determinato popolo ovvero la volontà di affermarsi come entità distinta e maggioritarie (*plebiscitary* o *majoritarian*) e che richiedono un'espressione con metodo democratico della scelta separatista.

²⁶ S. Mancini, *Secession and Self-determination*, in M. Rosenfeld, A. Sajò (Eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 482 ss.

²⁷ C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit., *passim*.

*national self-determination theory*²⁸, la *just-cause theory of secession*²⁹ e la *choice theory of secession*³⁰.

Tenendo conto di tali ricostruzioni teoriche, nelle pagine che seguono verranno ricostruite per sommi capi ed in prospettiva diacronica le tappe principali del dibattito secessionista a partire dalle origini, passando per la rielaborazione in sede internazionale ed arrivando ai giorni nostri³¹.

A tal fine, occorre in primo luogo sgombrare il campo da un equivoco concettuale insito nella confusione dei confini tra secessione ed autodeterminazione³². Pare infatti condivisibile l'impostazione che ammette l'autonomia concettuale tra autodeterminazione³³ e secessione³⁴, riconoscendo che la prima non implica necessariamente la seconda³⁵.

3.1 Dalle teorie contrattualistiche a *Texas v. White* e la riflessione sul federalismo

²⁸ La teoria ha come elemento principale la giustificazione generalizzata della secessione basata su rivendicazioni fondate sul principio di autodeterminazione dei popoli. In argomento, P. Bossacoma Busquets, *Morality and Legality of Secession*, Cham, 2020, di cui si veda anche il commento di L. Bonifati, *Towards a Comprehensive Theory on Self-determination? Some Remarks Starting from a Recent Book by Pau Bossacoma Busquets*, in *Oss. cost.*, 4, 2021, nonché M. Moore (Eds), *National Self-Determination and Secession*, Oxford, 1998.

²⁹ Secondo cui la secessione va intesa in ottica rimediabile, per far fronte a situazioni di ingiustizia. Sul punto A. Buchanan, *Secession: The Legitimacy of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, 1991, L. Brilmayer, *Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation*, in 16 *Yale J. Int'l L.* 177-184 (1991).

³⁰ Trattasi di una teoria che, aderendo all'inquadramento della secessione in termini di diritto (*primary right theories*), apre alla possibilità di ammettere la secessione come espressione volontaria espressa con metodo democratico. In argomento, C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit., 209 e 277; H. Beran, *A Liberal Theory of Secession*, in 1 *Political Studies* 21-31 (1984); C.H. Wellman, *A Defense of Secession and Political Self-Determination*, in 2 *Philos. Public Aff.* 142-171 (1995).

³¹ Ciò al fine di comprendere il quadro teorico nel quale si muovono le decisioni delle corte considerate.

³² Cfr. C. Margiotta, *Sulla (im)possibilità della secessione. Per una legalità «liminale»*, in *Ordines*, 2, 2017, 44 ss. *Contra*, alcuni autori osservano che il diritto all'autodeterminazione avrebbe un altro volto nel diritto alla secessione e le Corti, solo di recente, avrebbero avuto il merito di separare i due fenomeni. Cfr. J. Klabbers, *The Right to be Taken Seriously: Self-Determination in International Law*, in 28(1) *HRQ* 186-206 (2006). Per una "chirurgica" ricostruzione dei reciproci confini tra secessione ed autodeterminazione si veda lo studio di Z. Oklopcic, *Secession and its Cognition*, in A. Abat i Ninet (ed.), *Constitutional Law and Politics of Secession*, New York, 2023, 41 ss.

³³ La quale presenta limiti precisi di operatività in base al diritto internazionale in caso di domini coloniali o sfruttamento della popolazione e diniego di determinati diritti come si dirà *infra*.

³⁴ I secessionisti non reclamano genericamente un diritto all'autodeterminazione, quanto una più precisa pretesa a «scegliere con chi vivere» su un territorio sul quale rivendicano la sovranità». Così C. Margiotta, *Sulla (im)possibilità della secessione*, cit., 49.

³⁵ C. Margiotta, *Sulla (im)possibilità della secessione*, cit., 44-45. Si veda anche sul punto S. Mancini, *Secession and Self-determination*, cit., 499, secondo la quale il *Reference* canadese ha avuto il merito, tra l'altro, di chiarire la differenza tra autodeterminazione e secessione.

Il dibattito teorico sulla secessione ha radici risalenti e in larga parte intrecciate alle prime teorie contrattualistiche, nell'ambito delle quali si contrapponeva la visione di Hobbes, Locke e di altri teorici del contratto sociale con le teorie althusiane. Mentre l'autore del Leviatano vedeva nel trasferimento della sovranità dai singoli al sovrano come un processo pressoché irreversibile, nella *Politica* di Johannes Althusius del 1643 si teorizza un processo fondato sulla permanenza del consenso, che apre al riconoscimento del diritto di ciascuna entità di secedere al venir meno dello stesso³⁶.

Di particolare interesse è anche l'opera di Locke³⁷. È nel Secondo Trattato sul governo civile che il grande pensatore inglese si allontana definitivamente dalla visione althusiana: se da un lato Locke pone a fondamento dell'unione politica un'aggregazione volontaria e consensuale, dall'altro, il vincolo sociale ha per lui natura perpetua e indissolubile così che l'eventuale configurazione di un diritto alla secessione risulterebbe recessiva rispetto alla volontà della maggioranza cui l'individuo si sottomette con l'ingresso in società³⁸.

È però nel contesto nordamericano che la questione si sviluppa organicamente intrecciandosi alla riflessione sul federalismo statunitense³⁹ e assumendo una connotazione prettamente territoriale e non più sociale⁴⁰.

In base alle teorie contrattualistiche alla base delle unioni confederali sussiste una certa corrispondenza tra nascita e dissoluzione dello Stato composto⁴¹. Nel contesto statunitense, l'esperienza confederale fu in origine considerata una tipologia di aggregazione territoriale che non doveva considerarsi eterna: l'impossibilità di beneficiare dei vantaggi dell'aggregazione nella federazione giustificava così la possibilità di un passo indietro dello stato⁴².

L'impostazione contrattualistica vide un periodo di profonda crisi successivamente alla guerra civile o di secessione, malgrado la presenza di segnali in tal senso già in tempi più remoti⁴³.

³⁶ S. Mancini, *Secession and self-determination*, cit., 495, I. Ruggio, *Referendum e secessione l'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2016, 71 ss.

³⁷ Anche in merito al possibile fondamento giusnaturalistico dell'autodeterminazione dei popoli, sul quale si veda l'ampia ricostruzione di D.E. Tosi, *Secessione e costituzione tra prassi e teoria*, Napoli, 2007, 22 ss.

³⁸ D.E. Tosi, *Secessione e costituzione tra prassi e teoria*, cit., 27 ss.

³⁹ Cfr. J. Cagiao Conde, A.G. Gagnon (Eds), *Federalism and Secession*, Bruxelles, 2021.

⁴⁰ C. Margiotto *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, 2005, 57.

⁴¹ G. Rolla, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, in *DPCE Online*, Sp. I, 2022, 2037-6677, A. Barbera, G. Miglio, *Federalismo e secessione*, Milano, 1997. Si veda anche A. Abat i Ninet, *Life and Death of States: Secession as Birth and not Suicide: De-Transcendentalizing a Political Taboo*, in A. Abat i Ninet (Eds), *Constitutional Law and Politics of Secession*, cit., 19 ss. Non va dimenticata, del resto, anche la radice etimologica di "federazione", derivante da *foedus*, cioè patto o alleanza, a sua volta ricondotto al lemma del *fidere*, cioè all'aver fiducia in qualcuno o qualcosa.

⁴² Cfr. G. Martinico, *Il federalismo di Thomas Jefferson*, in *Diritti Comparati*, 1, 2021, 248 ss. e L.M. Bassani, *Stati e Costituzione: il federalismo autentico di John C. Calhoun (1782-1850)*, in *Eunomia*, 1, 2015, 291 ss.

⁴³ La tendenza verso un cambio di prospettiva può del resto iniziare ad apprezzarsi dal confronto tra gli *Articles of Confederation* del 1777, nei quale gli Stati erano i titolari del

In questo contesto culturale si assiste al confronto teorico tra visioni di tipo statale dell'Unione – sostenute da Madison, Jay ed Hamilton – che chiudevano ogni spazio alla permanenza del diritto di secessione e l'impostazione di John C. Calhoun, favorevole alla conservazione in capo agli Stati di un diritto a secedere.

Calhoun preconizzava un diritto di secessione “prepolitico”, facente capo ad una visione negoziale della dialettica tra stati e federazione che caratterizzava il patto costituzionale, oltre che connesso al diritto all'autogoverno delle comunità⁴⁴. Secondo quest'impostazione, nella quale la sovranità appartiene agli Stati ed il governo alla Federazione, la Corte suprema statunitense non avrebbe mai potuto assumere funzioni arbitrali per dirimere i conflitti tra i diversi livelli proprio in quanto giudice del livello federale e, quindi, privo di legittimazione ad entrare nel merito delle scelte degli Stati, unici titolari della sovranità⁴⁵. Quest'ultima posizione, tuttavia, si rivelò recessiva rispetto alla tesi della rinuncia degli Stati al diritto alla secessione ed al carattere unitario e condiviso della sovranità nella forma federale, malgrado l'assenza di una espressa previsione in argomento nella Costituzione federale⁴⁶.

La prevalenza della visione favorevole all'indissolubilità dell'Unione ricevette successivamente anche l'importante avallo della Corte Suprema. Nella decisione *Texas v. White* del 1869⁴⁷, la Corte Suprema sancì l'indissolubilità dell'Unione e degli Stati che di essa facevano parte, così conducendo al tramonto dell'idea di una disponibilità del diritto di secessione in capo ai soli Stati. Secondo la Corte, «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».

patto federale (*We the People of the United States*) e la Costituzione federale del 1787 approvata dalla Convenzione di Filadelfia come frutto di una volontà unitaria espressione di tutto il popolo della Federazione (*We the people*). Cfr. G. Rolla, *Origine e sviluppo del federalismo*, cit., 54 e G. Rolla, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *DPCE*, sp. 1, 2019, 685 ss. Da ciò deriva un'appartenenza degli Stati alla federazione come frutto di una scelta costituente. Giova rilevare anche il contributo alla formazione del pensiero federale prestato dalle opere di William Burke, Tocqueville e, soprattutto, dei *Federalist Papers* di Jay, Hamilton e Madison. Cfr. A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il Federalista* (1788), Bologna, 1997 e G. Rolla, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, cit, 6 ss.

⁴⁴ G. Martinico, *Il federalismo dei vinti. Appunti sul pensiero di John Calhoun*, in *St. par. pol. cost.*, 4, 2017, 100 ss.

⁴⁵ Malgrado tale avversione ad un ruolo forte della Corte Suprema, per Calhoun la secessione andava considerata un fenomeno esterno ma non del tutto sconosciuto al sistema costituzionale.

⁴⁶ Una mancanza che si rivelerà fonte di dissidi risolti solo a seguito della guerra civile Ruggiu, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza della Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2016, 72.

⁴⁷ U.S. Supreme Court, *Texas v. White*, 74 U.S. 700 (1868).

Pertanto, in *Texas v. White* si afferma chiaramente che uno Stato non può unilateralmente secedere senza l'assenso degli altri, pena l'illegalità dell'atto⁴⁸.

Sulla scorta dell'auspicio dei *Framers* di formare «a more perfect Union», la sentenza, non priva di ambiguità⁴⁹, ha contribuito a gettare le basi di una lunga pagina in cui la secessione viene considerata come un istituto teoricamente inammissibile, in ragione della sua attitudine a mettere in crisi il fondamentale principio di auto-conservazione dell'ordine costituzionale⁵⁰.

La decisione, inoltre, inaugura una concezione “extra-sistemica” della secessione rispetto alla quale, di fronte all'ingresso di un nuovo membro nell'Unione, «there [is] no place for reconsideration or revocation, except through revolution or through consent of the States»⁵¹.

3.2 La dimensione internazionale (e rimediale) del fenomeno secessionista

Espunto dall'area di interesse del diritto costituzionale, il tema della secessione resta al centro della discussione dottrinale nel contesto del diritto internazionale, ove si ripresenta in stretta connessione con il principio dell'autodeterminazione dei popoli. È utile ricordare per sommi capi le tappe più significative di questa discussione.

Con il *Report* del 1921 della Lega delle Nazioni sulle isole Aland in Svezia, in seno alla comunità internazionale si sviluppa l'idea della preclusione di una secessione unilaterale là dove sia assicurata la garanzia di un complesso di diritti inviolabili delle minoranze⁵². Si tratta di una preclusione relativa: la secessione sopravvive in ottica rimediale per far fronte a determinate violazioni a danno delle popolazioni residenti, malgrado l'assenza di un espresso riconoscimento internazionale ed in disparte dei casi in cui vi sia un esplicito consenso delle parti interessate.

La Risoluzione 1514 (XV) del 1960 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei popoli coloniali riconosce in seguito la contrarietà alla Carta delle Nazioni Unite di ogni tentativo volto a minare l'unità politica e l'integrità territoriale degli Stati⁵³.

⁴⁸ Cfr. C. De Fiore, *Secessione e costituzionalismo. Alle origini di un dibattito ancora attuale*, in *Ist. Fed.*, 9, 2014, 999 ss.

⁴⁹ Sulla quale si veda G. Martinico, *Il “gigante assopito”: “guarantee clause” e omogeneità nel diritto comparato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 dicembre 2018, 2.

⁵⁰ Cfr. R. Sunstein, *Constitutionalism and Secession*, in 2 *U. Chi. L. Rev.* 633-669 (1991) e R. Castaldi, *A political Theory Perspective on the Reference*, in G. Martinico, G. Delledonne (Eds), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*, 2018, Cham, 232 ss.

⁵¹ *Texas v. White*, 74 U.S. 700 (1868). Sarebbe riduttivo considerare l'affermazione in modo svincolato dal contesto storico in cui si colloca, cioè dopo poco tempo dalla fine delle ostilità della Guerra civile con i suoi 600.000 morti come osserva, I. Ruggiu, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza della Catalogna*, cit.. Va inoltre considerato, oltre alla vicinanza alla guerra civile americana, che la sentenza è stata emessa proprio nei confronti di uno Stato del sud.

⁵² Cfr. *Commission of Rapporteurs del League of Nations Council*, Doc B7 21/68/106.

⁵³ Secondo C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit., 155, tale passaggio segnerebbe però il «divorzio fra autodeterminazione e secessione» nel diritto internazionale.

L'affermazione espressa del diritto all'autodeterminazione dei popoli nell'art. 1 dell'ICCPR del 1966⁵⁴ consolida lo spazio rimediale del diritto alla secessione, seppur limitatamente ai «popoli coloniali, in regime di occupazione straniera o in regimi razzisti»⁵⁵.

Sono invece esclusi dalla possibilità di invocare il diritto di autodeterminazione gli ulteriori gruppi, ai quali è solo riconosciuta dall'art. 27 ICCPR la protezione come minoranze e il divieto di negazione della propria cultura, religione e lingua. Bisogna però precisare che è lo stesso diritto internazionale a tenere saldamente distinti la secessione e l'autodeterminazione come entità concettuali e giuridiche autonome⁵⁶.

Questi riferimenti hanno aperto ad un'idea della tutela dell'integrità territoriale degli Stati subordinata al rispetto dei diritti umani e dell'autodeterminazione. Al riguardo, la Corte Internazionale di Giustizia ha riconosciuto che «il diritto all'autodeterminazione, inteso come diritto umano fondamentale, ha un ampio ambito di applicazione», in una decisione ancora dibattuta in dottrina⁵⁷.

Il principio di autodeterminazione fa quindi oggi parte a tutti gli effetti dello *ius cogens* internazionale e la Corte internazionale di giustizia lo ha anche qualificato come principio di diritto consuetudinario⁵⁸.

3.3 Gli sviluppi successivi: il recupero della dimensione costituzionale e procedimentale della secessione e il *Reference canadese*

Il dibattito sulla secessione si è riproposto con vigore, anche sul piano costituzionale a seguito dei processi dissolutivi degli anni Novanta (in particolare Unione sovietica e Jugoslavia) ed all'esperienza canadese. Oltre al recupero della dimensione costituzionale della secessione, questa fase testimonia anche l'affermazione della possibilità di prevedere processi separatisti pacifici e procedimentalizzati giuridicamente.

⁵⁴ Con un precedente importante nel diritto "all'autodecisione" già incluso nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

⁵⁵ I. Ruggiu, *Referendum e secessione L'appello al popolo per l'indipendenza della Catalogna*, cit., 75 e C. Margiotto, *L'ultimo diritto*, cit., 89 ss. Si vedano inoltre in argomento anche le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nn. 1514/1960 e 2625/1970 sulle "*Friendly Relations Among Nations*". Anche nella dottrina di Lenin, peraltro, trovava spazio il principio di autodeterminazione come criterio generale di liberazione dei popoli oppressi come osserva S. Mancini, *Secession and Self-determination*, cit., 488 ss.

⁵⁶ F. Modugno, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli*, in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999.

⁵⁷ Corte internazionale di giustizia, *Advisory Opinion* del 25 febbraio 2019 e, in argomento, Z. Crespi Reghizzi, *Giurisdizione consultiva e principio consensuale: il parere della Corte internazionale di giustizia sulle Isole Chagos*, in *Riv. Dir. Int.*, 3, 2019, 807-819.

⁵⁸ Così, ad esempio, nei pareri sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo, reso nel luglio 2010 e nel parere sul caso del Timor Est, reso il 30 giugno 1995 nella quale la Corte ha affermato che dall'autodeterminazione derivano obblighi *erga omnes* come osserva S. Rodriquez, *Le sfide degli stati contemporanei, tra autodeterminazione e separatismi europei*, in *Nomos*, 2, 2019. Si veda anche A. Cassese, *Self-determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995.

Malgrado il decennio si apra con il duro conflitto nell'ex Jugoslavia⁵⁹, lo scioglimento pacifico della Cecoslovacchia nel 1993⁶⁰ ha suggerito la possibilità di modalità differenti, pacifiche e "democratiche" di secessione⁶¹, rese possibili anche da un accresciuto *favor* per una possibile legittimazione dell'opzione secessionista nell'ambito della Comunità internazionale⁶².

Ad oltre un secolo da *Texas v. White*, è ancora una corte suprema – quella canadese – a (ri)scrivere un diritto costituzionale della secessione. Con i *Reference* sulla secessione del Québec, si esclude innanzitutto l'esistenza di un diritto all'indipendenza invocabile da una determinata comunità territoriale. Secondo la Corte, eventuali pretese indipendentiste vanno considerate come forme di rivendicazione politica (pur caratterizzate da aspetti anche giuridici). Come tali, esse devono essere canalizzate nelle forme costituzionali mediante un *iter* procedimentalizzato e negoziato che garantisca la partecipazione condivisa dei diversi attori interessati⁶³.

Si tratta di un orientamento che ha radici più risalenti e si ricollega ad una generale modalità di gestione delle questioni costituzionali già raccomandata dalla Corte in precedenti occasioni⁶⁴. Gli aspetti innovativi della decisione sono però nettamente prevalenti⁶⁵: malgrado la chiusura alla

⁵⁹ Che vide tra l'altro tra le prime battute proprio il un referendum sull'indipendenza, svolto in Slovenia nel 1990 seguito dall'intervento militare nel giugno 1991.

⁶⁰ Su cui si veda A. Di Gregorio, A. Vitale (cur.), *Il ventennale dello scioglimento pacifico della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013.

⁶¹ Così I. Ruggiu, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza della Catalogna*, cit., 77 e S. Mancini, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2014, 623-637.

⁶² S. Mancini, *Secession and Self-determination*, cit., 493.

⁶³ G. Rolla, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, *passim*.

⁶⁴ Già con il *Patriation Appeals* del 1981, la Corte Suprema aveva riconosciuto la necessità della partecipazione delle Province al processo di revisione costituzionale teso a condurre all'approvazione della Carta dei diritti. Con la *Quebec veto opinion* del 1982 (*Reference* [1982] 2 S.C.R. 793), inoltre, la Corte aveva ribadito la necessità di procedure partecipate, escludendo d'altra parte la regola dell'unanimità, così superando la precedente prassi fondata su intese di tipo istituzionale. Il *Reference Re Secession of Quebec* deciso dalla Corte Suprema nel 1998 si colloca quindi, da questo punto di vista, nel solco di tali precedenti. In argomento E. Ceccherini (cur.), *A Trent'anni dalla Patriation canadese*, Genova, 2014, G. Rolla (cur.), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano, 2008, F. Rosa, *La Corte suprema di fronte alla Patriation della Costituzione*, in G. Rolla (cur.), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano, 2008, 51-72.

⁶⁵ Il seguente passaggio esemplifica alcuni dei punti chiave del *decisum*: «Accordingly, the secession of Quebec from Canada cannot be accomplished by the National Assembly, the legislature or government of Quebec unilaterally, that is to say, without principled negotiations, and be considered a lawful act. Any attempt to effect the secession of a province from Canada must be undertaken pursuant to the Constitution of Canada, or else violate the Canadian legal order. However, the continued existence and operation of the Canadian constitutional order cannot remain unaffected by the unambiguous expression of a clear majority of Quebecers that they no longer wish to remain in Canada. The primary means by which that expression is given effect is the constitutional duty to negotiate in accordance with the constitutional principles that

legittimità di dichiarazioni unilaterali di secessione, la Corte riconosce uno spazio costituzionale alle istanze fondate sul principio di autodeterminazione. Ciò è vero sia nei termini previsti dal diritto internazionale per i popoli governati da un impero di tipo coloniale (ma quest'ipotesi non è applicabile al Quebec)⁶⁶, sia per quanto concerne le pretese fatte valere secondo forme compatibili con la Costituzione canadese. Queste ultime non possono essere negate *a priori*, atteso che «Constitution is not a straightjacket» ma neppure ignorate⁶⁷. La Corte afferma così l'esistenza di un dovere costituzionale di negoziazione che sorge da manifestazioni come quelle della comunità francofona. Per possedere dignità costituzionale in una società libera e democratica, tali manifestazioni debbono però essere accompagnate da un sufficiente fondamento democratico sia nella loro affermazione, che esige una precisa espressione da parte della maggioranza dei cittadini di un territorio⁶⁸, sia nelle procedure che debbono guidare il processo⁶⁹. Queste ultime si devono risolvere in procedimenti democratici negoziati, compatibili con la Costituzione e condivisi in buona fede⁷⁰.

Si tratta di una prospettiva che rappresenta un punto di svolta⁷¹: la Corte supera ogni approccio di tipo formalista, epura la secessione dalla sua carica retrospettiva di tipo filosofico (e reazionario) e la riduce ad un problema di diritto costituzionale positivo⁷². È la fine del tabù costituzionale sulla secessione, che sposta la riflessione sul piano della

we have described herein. In the event secession negotiations are initiated, our Constitution, no less than our history, would call on the participants to work to reconcile the rights, obligations and legitimate aspirations of all Canadians within a framework that emphasizes constitutional responsibilities as much as it does constitutional rights». Cfr. punto 104 del *Reference*.

⁶⁶ Cfr. punti 112 ss.

⁶⁷ Supreme Court of Canada, *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, 150.

⁶⁸ «A clear majority» secondo la Corte.

⁶⁹ Esemplificativo al riguardo è il seguente passaggio «The consent of the governed is a value that is basic to our understanding of a free and democratic society. Yet democracy in any real sense of the word cannot exist without the rule of law. It is the law that creates the framework within which the “sovereign will” is to be ascertained and implemented. To be accorded legitimacy, democratic institutions must rest, ultimately, on a legal foundation. That is, they must allow for the participation of, and accountability to, the people, through public institutions created under the Constitution. Equally, however, a system of government cannot survive through adherence to the law alone. A political system must also possess legitimacy, and in our political culture, that requires an interaction between the rule of law and the democratic principle. The system must be capable of reflecting the aspirations of the people. But there is more. Our law's claim to legitimacy also rests on an appeal to moral values, many of which are imbedded in our constitutional structure. It would be a grave mistake to equate legitimacy with the “sovereign will” or majority rule alone, to the exclusion of other constitutional values».

⁷⁰ Particolare enfasi su questo punto è posta dalla Corte con riguardo a momenti costituzionalmente sensibili come la strutturazione del quesito referendario, la previsione dei rapporti definiti all'esito della consultazione e le maggioranze necessarie. Cfr. G. Rolla, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 5, 1996, 3269 ss.

⁷¹ Come osservato da G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza*, cit., 75 ss.

⁷² G. Rolla, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, cit., *passim*.

procedimentalizzazione e della negoziazione delle istanze separatiste. Viene così esclusa dal supremo organo giudiziario canadese ogni secessione unilaterale anche se legittimata da una consultazione referendaria⁷³. Un siffatto responso elettorale, da solo, non potrebbe per la Corte dare avvio di per sé all'iter secessionista ma al più conferirebbe legittimazione all'iniziativa del territorio interessato (nella specie il Québec) per l'avvio di un processo di regolamentazione negoziata della secessione «by constitutional means»⁷⁴.

La Corte effettua così una mediazione tra le pretese del Québec e l'ordine costituzionale canadese che si risolve in un tentativo di «“addomesticare” il fenomeno della secessione, riabilitandola come opzione giuridica esercitabile tramite la via dell'emendamento costituzionale»⁷⁵.

I giudici canadesi combinano nella decisione elementi propri della *national self determination theory* e della *choice theory of secession*, ai quali si aggiungono importanti novità tributarie della tradizione canadese. Su tutte, l'idea che la copertura democratica dell'iniziativa secessionista non sia di per sé sufficiente ma vada accompagnata da procedure negoziate fondate su principi guida comuni⁷⁶.

Di particolare interesse dal punto di vista teorico è anche la distinzione tra autodeterminazione interna ed esterna⁷⁷. Mentre la prima indica il grado di autonomia politica di una comunità sub-statale che compone lo Stato, la seconda si relaziona con il grado di sovranità ed indipendenza verso attori esterni alla comunità sub-statale e consente quindi uno spazio per la secessione ma solo in casi estremi riconosciuti dal diritto internazionale⁷⁸.

⁷³ La censura sull'unilateralità dell'iniziativa verrà ripresa in seguito dalla Corte Suprema nel caso del *Senate Reference* del 2014, avente ad oggetto un quesito sulla possibilità del Parlamento federale di avviare unilateralmente una revisione costituzionale senza che le Province vi partecipassero. Una siffatta iniziativa unilaterale, ad avviso della Corte, avrebbe infatti condotto ad un'alterazione del modello federale canadese. In argomento, v. *amplius* G. Rolla, *Il referendum sulla sovranità del Québec. ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, cit., *passim*.

⁷⁴ Supreme Court of Canada, *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, 87.

⁷⁵ G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza*, cit., 78.

⁷⁶ Viene invece rigettata la visione rimediale pura della secessione, vista l'assenza di violazioni o ingiustizie ai danni della popolazione del Québec, nonché degli altri requisiti previsti dal diritto internazionale.

⁷⁷ Cfr. punto 126: «The recognized sources of international law establish that the right to self-determination of a people is normally fulfilled through internal self-determination - a people's pursuit of its political, economic, social and cultural development within the framework of an existing state. A right to external self-determination (which in this case potentially takes the form of the assertion of a right to unilateral secession) arises in only the most extreme of cases and, even then, under carefully defined circumstances. External self-determination can be defined as in the following statement from the Declaration on Friendly Relations as [t]he establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people».

⁷⁸ M.F. Rouge Stefanini, *Droit de décider et droit constitutionnel des états*, in *Rev. cat. dret pùb.*, 61, 2020.

4. La rilevanza del dato positivo: la codificazione costituzionale di clausole secessioniste

Tra i frutti del dibattito nordamericano su federalismo e secessione vi è stata la tradizionale sfiducia verso l'inclusione di clausole costituzionali in tema di secessione. Mentre numerose costituzioni contengono disposizioni volte a tutelare l'unità e l'indissolubilità territoriale dello Stato, plurimi sono i profili di criticità individuabili con riguardo alla previsione di norme espresse in tema di secessione. L'affermazione di un diritto a secedere in un testo costituzionale rischia infatti di tradursi in uno strumento "strategico" di pressione a disposizione di comunità politiche territorialmente identificate per ottenere concessioni dal livello centrale sotto la minaccia separatista⁷⁹. Un'altra critica a più voci sollevata riguarda l'inadeguatezza dello strumento a risolvere in modo definitivo possibili conflitti innescati da tensioni etniche e istanze minoritarie⁸⁰.

L'argomento più diffuso che depone a sfavore della previsione costituzionale della secessione si colloca però sul piano della sovranità. Riconoscere un diritto di secessione significa ammettere l'esistenza di forme di «sovranità quiescenti» delle comunità sub-statali, che possono porsi in conflitto con il principio dell'unicità della sovranità statale⁸¹.

Non mancano, per converso, anche argomenti portati a favore della costituzionalizzazione della secessione, che poggiano sul mantenimento dell'unità culturale, etnica, linguistica o religiosa della regione separatista, la salvaguardia dei diritti dei gruppi minoritari e la garanzia degli interessi economici locali⁸².

⁷⁹ Così S. Mancini, *Secession and Self-determination*, cit., 495 ss.

⁸⁰ Cfr. D.L. Horowitz, *The Cracked Foundations of the Right to Secede*, in 14(5) *J. Democr.* 5-6 (2003). Al riguardo, è stato obiettato che la separazione sposta solo i confini senza tuttavia eliminare i rapporti di convivenza tra diversi gruppi; le nuove unità statuali così create non sono comunque quasi mai del tutto omogenee dal punto di vista etnico, religioso e culturale, così che il conflitto maggioranza-minoranza potrebbe in molti casi riproporsi. Cfr. S. Mancini, *Secession and Self-determination*, cit., 495-496.

⁸¹ S. Mancini, *Secession and Self-determination*, cit., 496. È interessante notare la distanza di fondo sulla questione nell'impostazione accolta dalle Corti supreme statunitensi e canadese rispettivamente in *Texas v. White* e nel *Reference Re Quebec*. Nel primo caso, come si è visto, è prevalsa l'idea della costituzione come incorporazione in un'unità politica indissolubile; di contro, la Corte canadese, pur rigettando l'idea di una convivenza di sovranità diverse (cfr. punto 75 del *Reference*), riconosce uno spazio per un processo secessionista democratico e lo fa proprio perché la Costituzione del Canada, espressione della sovranità dell'intero popolo canadese, si ricollega al potere di tale popolo – rappresentato dai governi legittimamente eletti in base alla Costituzione – di introdurre modifiche al territorio canadese, inclusa la secessione. *Verbatim* «The Constitution is the expression of the sovereignty of the people of Canada. It lies within the power of the people of Canada, acting through their various governments duly elected and recognized under the Constitution, to effect whatever constitutional arrangements are desired within Canadian territory, including, should it be so desired, the secession of Quebec from Canada».

⁸² S. Mancini, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, in *IdF*, 4, 2014, 779 ss. e A. Buchanan, *Secessione. Quando e perché un Paese ha il diritto di dividersi*, Milano, 1994.

Malgrado questi elementi⁸³, all'atto pratico la secessione risulta prevista solo in un numero esiguo di costituzioni⁸⁴. È stata al riguardo proposta in dottrina⁸⁵ una tripartizione tra costituzioni che affrontano compiutamente il fenomeno e, in alcuni casi, regolano i suoi aspetti procedurali (e.g. Lichtenstein, Etiopia⁸⁶ ed *ex* Unione sovietica⁸⁷), costituzioni che potrebbero ammettere l'introduzione della secessione in difetto di limiti costituzionali espressi di revisione costituzionale in argomento (Spagna ma anche Canada) ed una terza e più folta cerchia di costituzioni nelle quali la secessione è ontologicamente incompatibile con l'ordine costituzionale, ad esempio in virtù della riconduzione dell'unitarietà dello Stato ai principi supremi ovvero ai limiti alla revisione costituzionale (e.g. art. 5 della Costituzione italiana, e Costituzioni di Algeria⁸⁸, Portogallo⁸⁹, Romania⁹⁰).

Diversamente, sono più numerose le costituzioni che, pur affermando il principio di unità e indivisibilità dello Stato, riconoscono il principio della libera determinazione dei popoli. Nello Stato plurinazionale, inoltre, ciò avviene in alcuni casi anche rispetto a specifiche popolazioni⁹¹.

⁸³ Il cui fondamento è peraltro oggetto di rilievi critici da parte della dottrina maggioritaria come osserva S. Mancini, *Costituzionalismo federalismo e secessione*, cit., 791 ss.

⁸⁴ E.P. Mendes, *The Legacy of the Quebec Secession Reference Ruling in Canada and Internationally*, in G. Delledonne, G. Martinico (Eds), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*, Cham, 2017.

⁸⁵ I. Ruggiu, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza della Catalogna*, cit., 79 ss.

⁸⁶ La Costituzione etiope del 1995 prevede all'art. 39 una disciplina puntuale, affermando il diritto di ogni nazione, nazionalità e popolo d'Etiopia ad un incondizionato diritto all'autodeterminazione, all'interno della quale viene inclusa la secessione. Peraltro, tale ordinamento è stato di recente interessato proprio da un conflitto separatista nella regione del Tigré, sul quale si veda M.T. Taye, *Tigray and the (un)conditional Right to Self-determination, Including the Right to Secession: Constitutional and International Law Perspective*, in A. Abat i Ninet, *Constitutional Law and Politics of Secession*, cit., 335 ss.

⁸⁷ Nell'*ex* Unione Sovietica, la Costituzione del 1977, all'articolo 72, riconosceva il diritto di libera secessione alle repubbliche dell'URSS. È stato però rilevato che la previsione rivestiva carattere prevalentemente formale e risultava, in realtà, contraddetta da altre disposizioni presenti nello stesso *corpus* costituzionale. Cfr. A. Ciancio, *Costituzione e secessione. Profili di teoria generale e di diritto comparato*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2018, 59 ss.

⁸⁸ Art. 178.

⁸⁹ Art. 288.

⁹⁰ Art. 148.

⁹¹ Il riferimento è tra le altre alla Moldavia, al Messico e alla Costituzione boliviana che qualifica la Bolivia come «Stato plurinazionale» riconoscendo il diritto all'autodeterminazione e delle nazioni e dei popoli indigeni pur specificando che queste nazioni e questi popoli hanno diritto all'autodeterminazione e alla territorialità. Cfr. M.F. Rouge Stefanini, *Droit de décider et droit constitutionnel des états*, cit., 148 e Dumont, El Berhoumi, *La sécession dans le droit constitutionnel d'états plurinationaux: étude de cas*, in *Administration publique: Revue du droit public et des sciences administratives*, 2, 2019, 248-268. La difficoltà di fondo della previsione di clausole costituzionali sulla secessione e l'autodeterminazione è espressa chiaramente da D. Haljan con l'interrogativo «Can the constitution really force us where we do not want to go?». Cfr. D. Haljan, *Constitutionalizing secession*, Oxford, 2014, 249. L'autore mette inoltre in evidenza un

In questo quadro, per i fini del presente scritto, occorre tenere presente che anche il ruolo delle Corti rispetto alle istanze separatiste può variare negli ordinamenti muniti ovvero privi di clausole costituzionali *ad hoc*.

5. Le corti e le istanze distintive e separatiste: variabili chiave e casi studio

Gli studi dedicati al ruolo delle corti nei conflitti identitari e separatisti hanno messo in evidenza elementi comuni ma anche varie differenze utili a identificare alcune variabili chiave per l'analisi delle pronunce costituzionali considerate⁹². Un primo elemento ricorrente riguarda l'attenzione al rischio di "invasione" da parte delle corti della sfera politica, particolarmente sentito rispetto alle pretese separatiste fondate su elementi identitari e ricorrente nelle critiche alle più note decisioni recenti. Altro tratto comune concerne la portata delle c.d. clausole identitarie degli statuti autonomici e la loro interpretazione da parte dei tribunali costituzionali⁹³. Ancora, risulta centrale la visione del potere costituente, della sovranità e dei suoi titolari, sottesa a numerose decisioni.

Più limitati sono gli elementi comuni messi in luce dalla dottrina rispetto alle tecniche decisorie utilizzate⁹⁴ e alla presenza di elementi vicini all'una o l'altra delle teorie sulla secessione⁹⁵.

In termini generali, sembra sia possibile ammettere due tipologie di atteggiamenti decisorii di fondo da parte delle Corti⁹⁶: da un lato, una visione

altro rischio di tali clausole, passibili di rappresentare moltiplicatori di tensioni costituzionali tra livelli di governo sull'interpretazione e l'applicazione delle stesse previsioni costituzionali, così che «the presence of a secession clause in a constitution offers no real tangible advantages over its absence, based on a dispute-reducing rationale» Id., 255. Cfr., con riguardo al caso del Tigré, M.T. Taye, *Tigray and the (un)conditional right to self-determination, including the right to secession: constitutional and international law perspective*, cit., 335 ss.

⁹² *Ex multis*, si vedano tra i più recenti G. Martinico, *Identity conflicts and secession before courts: three case studies*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 21, 2017, 12, A. Martino, *Le corti supreme alla prova dell'istanza secessionista*, cit., 793 ss., T. Cerruti, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2018, 121 ss.; G. Delledonne, G. Martinico (Eds), *Legacies of the Quebec Secession Reference*, Cham, 2019; X. Arzo, M. Suksi, *Comparing constitutional adjudication of self-determination claims*, in 4 *Mast. J. Eur. & Comp. L.* 452-457 (2018).

⁹³ Su tali clausole si è sviluppato un interessante dibattito in Spagna e Italia, come si dirà *infra*.

⁹⁴ Al riguardo, G. Martinico distingue, nell'ambito delle principali tecniche decisorie utilizzate nella gestione dei conflitti identitari, tra «a) Deprivation (either total or partial) of the legal force of subnational norms; b) Consistent interpretation; c) A Substantive approach d) Deference to political actors concerning the content and detailed rules of the game to be followed during the negotiation between the central and peripheral level». G. Martinico, *Identity conflicts and secession before courts: three case studies*, cit., 12.

⁹⁵ Si veda *supra* il par. 2. In termini generali, peraltro, non sono molto frequenti i riferimenti espressi alle principali teorie sulla secessione nelle decisioni giurisprudenziali.

⁹⁶ Ovviamente, queste tipologie di modelli descrittivi non vanno intese come rigidi contenitori e devono misurarsi con atteggiamenti interpretativi compositi e non sempre costanti anche presso la stessa giurisdizione costituzionale.

(maggioritaria) di tipo formalista, tendente ad escludere ogni spazio costituzionale per istanze distintive separatiste e secessioniste e, dall'altro, un diverso approccio di tipo sostanziale, cioè più incline ad esaminare nel merito la questione. Le corti che aderiscono a quest'ultimo tipo di approccio arrivano in alcuni casi ad ammettere un margine di compatibilità delle istanze distintive e separatiste con l'ordine costituzionale, attraverso procedure negoziate tra attori politici ovvero riconducendole a fattispecie predeterminate dalla Costituzione⁹⁷.

Nel primo gruppo possono collocarsi le decisioni che, a partire da *Texas v. White*, chiudono ogni spazio di "cittadinanza costituzionale" al fenomeno secessionista, valorizzando la perpetuità dell'associazione territoriale (c.d. *eternity clause*). Ma vi rientrano anche quelle sentenze che, dichiarando ad esempio l'illegittimità costituzionale di iniziative elettorali aventi ad oggetto secessione e declaratorie di indipendenza, pongono l'accento sull'esistenza di limiti alla revisione costituzionale (*unconstitutional constitutional amendments*)⁹⁸.

Nel secondo gruppo, invece, si collocano altre decisioni più inclini ad aprire a soluzioni di mediazione tra diversi livelli di governo che, nel segno dei principi affermati nel *Reference* sul Québec, tentano di ricondurre ai testi costituzionali le istanze identitarie e distintive⁹⁹, ovvero circoscrivono il ruolo delle corti nelle crisi separatiste dettando le regole necessarie a gestire tali istanze nella dialettica politica ammessa dalla costituzione¹⁰⁰.

Alla luce delle considerazioni che precedono, nell'esame dei casi studio scelti si terrà conto delle seguenti variabili chiave:

(a) *Forma di stato ed articolazione territoriale (stato federale, regionale, unitario)*: trattasi di elementi ricorrenti nelle decisioni su secessione e separatismi che, sotto altro profilo, consentono di comprendere il contesto politico-culturale nel quale si muovono le corti.

(b) *Contesto normativo positivo (presenza di norme o divieti sulla secessione e di clausole identitarie)*: come esposto nel paragrafo che precede, la presenza o meno di previsioni costituzionali puntuali può concorrere a definire il margine di azione a disposizione delle corti nella cornice costituzionale. La previsione di clausole identitarie negli statuti autonomici degli enti sub-statali, inoltre, rappresentano uno dei più ricorrenti terreni di emersione dei conflitti costituzionali in esame.

⁹⁷ Cfr. G. Martinico, *Identity conflicts and secession before courts: three case studies*, cit., 20. In sintesi, mentre nel primo gruppo – pur con tecniche differenti descritte più diffusamente dall'autore citato – viene fatta prevalere una lettura della secessione sul piano della mera legalità costituzionale formale, il secondo gruppo di pronunce adotta un approccio sostanziale teso ad andare più a fondo nell'esame del merito della questione costituzionale prospettata e, eventualmente, ad aprire a soluzioni di mediazione. Il paradigma di riferimento di questo secondo gruppo pare ancora rintracciabile nel citato *Reference* relativo al Québec della Corte suprema canadese.

⁹⁸ Cfr. R. Weill, *Global Constitutional Strategies to Counter-Secession*, in D. Muro, R.D. Griffiths (Eds), *Strategies of secession and counter-secession*, Cham, 2020. Si collocano ancora in questo gruppo le tecniche sopra individuate nella ricostruzione di G. Martinico *sub a)* (*deprivation*) e *c)* (*substantive approach*).

⁹⁹ Ad esempio, secondo la tecnica della *consistent interpretation* indicata da G. Martinico.

¹⁰⁰ Si colloca qui la tecnica della *deference to political actors* sopra richiamata *sub d)* da G. Martinico.

(c) *Tipologia di istanza distintiva (forte, debole, identitaria, separatista)*: non tutte le rivendicazioni separatiste e distintive hanno la stessa forza né le medesime caratteristiche. Pur nella difficoltà di delineare con chiarezza i parametri della differente intensità delle istanze separatiste, pare possibile distinguere tra istanze forti e deboli. Tra le prime si possono considerare quelle istanze separatiste e identitarie fondate, tra l'altro, su elementi culturali, storici, linguistici e religiosi con particolare capacità distintiva, una legittimazione politica e organizzativa stabile, ovvero quelle caratterizzate dall'affermazione espressa della volontà di realizzare modificazioni territoriali. Le altre istanze, qui considerate in via residuale come deboli, sono prive di elementi di caratterizzazione così accentuati ovvero si accompagnano ad una minore enfasi sul piano della separazione territoriale, pur rivendicando elementi identitari distintivi.

(d) *Modalità di esercizio del potere costituente, visione della sovranità e dell'autodeterminazione*: come esposto nei paragrafi che precedono, si tratta di elementi ricorrenti che assumono un valore decisivo sia dal punto di vista dei portatori delle istanze separatiste e secessioniste, sia sul piano teorico, offrendo elementi centrali nel ragionamento giuridico sotteso alle decisioni dei tribunali costituzionali.

(e) *Intervento preventivo o successivo*: rilevante ai fini della verifica dell'atteggiamento delle corti costituzionali è il momento in cui si colloca il loro intervento¹⁰¹. Il discrimine tra interventi preventivi e successivi, per i presenti fini, non riguarda tanto le caratteristiche del controllo di costituzionalità (né l'entrata in vigore del provvedimento oggetto di vaglio) ma piuttosto il momento in cui si inserisce la decisione del tribunale costituzionale rispetto all'esternazione formale e con modalità giuridicamente riconoscibili della manifestazione di un'effettiva ed univoca volontà separatista da parte di una comunità territoriale decentrata. Ciò può avvenire, ad esempio, tramite iniziative unilaterali come lo svolgimento di un referendum sulla secessione ovvero una dichiarazione di indipendenza. Si considerano, quindi, successivi gli interventi delle corti tesi ad esaminare la legittimità costituzionali degli esiti di tali referendum o delle dichiarazioni indipendentiste mentre saranno considerati preventivi quelli intervenuti in una fase anteriore¹⁰².

(f) *Tecniche decisorie utilizzate*: vengono prese in considerazione le diverse tecniche decisorie e i differenti atteggiamenti delle corti richiamati nel presente paragrafo. Sono inoltre identificate eventuali opinioni dissenzienti, se previste dall'ordinamento, trattandosi di indicatori utili

¹⁰¹ La rilevanza di questa variabile chiave risiede nel fatto che un intervento efficace in una fase iniziale di insorgenza di un'istanza distintiva e separatista potrebbe, almeno astrattamente, contribuire a scongiurare conseguenze ulteriori ed inasprire il conflitto. Di contro, le corti costituzionali possono anche intervenire a seguito di iniziative unilaterali del livello decentrato, ad esempio in caso di dichiarazioni di indipendenza o della celebrazione di consultazioni popolari sulla secessione, per vagliarne l'eventuale illegittimità costituzionale e ripristinare l'eventuale legalità costituzionale violata.

¹⁰² Ad esempio, con riguardo alle clausole identitarie inserite negli statuti autonomici prima che intervengano tentativi di secessione con forme giuridicamente riconoscibili. Verranno considerati preventivi anche gli interventi volti ad esaminare l'eventuale legittimità costituzionale di iniziative referendarie prima del loro svolgimento.

rispetto al riscontro delle diverse sensibilità dei componenti dei tribunali costituzionali.

(g) *Effetto della sentenza e successivi sviluppi*: pare infine opportuno esaminare le conseguenze degli interventi dei tribunali costituzionali ed i successivi avvenimenti politico-istituzionali onde tentare di comprenderne l'efficacia rispetto alla gestione dei conflitti separatisti.

La scelta dei casi studio ha tenuto conto delle pronunce di giudici costituzionali nel contesto europeo aventi ad oggetto istanze separatiste nei termini definiti nei precedenti paragrafi. A tal fine, sono stati considerati casi studio in diverse tipologie di forme di Stato dal punto di vista dell'articolazione territoriale. Segnatamente, Spagna e Italia nell'ambito della forma di Stato regionale, il caso della Baviera nel contesto del federalismo tedesco, la Corsica e i territori d'oltremare nell'ambito del decentramento proprio dell'ordinamento francese, tradizionalmente caratterizzato da una forte attenzione al principio dell'unitarietà dello Stato. Parimenti interessante sarebbe il caso della Scozia, che non viene tuttavia trattato sia per la posizione *sui generis* della *Supreme Court* del Regno Unito¹⁰³, sia per la particolarità del processo negoziato che ha caratterizzato la *Devolution* e le successive vicende referendarie scozzesi¹⁰⁴.

6. Separatismi nello Stato regionale: i casi di Spagna e Italia

6.1 Le pronunce del Tribunal constitucional su Paesi Baschi e Catalogna

Il regionalismo di tipo "volontario" o dispositivo¹⁰⁵ spagnolo si caratterizza per la centralità degli statuti autonomici rispetto alla declinazione delle competenze delle *Comunidades autonomas*. In sede di esercizio del potere costituente, tale struttura – frutto della volontà di attuare un sistema

¹⁰³ Sulla quale si vedano le considerazioni di A. Torre, *La Corte Suprema del Regno Unito*, in *Giorn. stor. Cost.*, 1, 2006 secondo cui «sembra evidente che del tutto *sui generis* resta comunque la posizione del Regno Unito, paese privo di una corte costituzionale anche in seguito alla recente istituzione della Supreme Court la quale, nonostante ne riassume alcuni elementi tipici, al momento è tutt'altro che una corte costituzionale: figura istituzionale, questa, che appunto non trova riscontro nella Supreme Court of the United Kingdom, prima ancora che sotto il profilo dell'attribuzione funzionale (le manca, infatti, il sindacato sulla costituzionalità delle leggi: ma fin qui s'è tentato di dimostrare che questa funzione non è essenziale per l'esercizio della giurisdizione costituzionale), sotto il riguardo della possibilità, che si concretizzerebbe aggiungendo una propria judge-made law a quella che per lunga esperienza è creata dalle Corti di giustizia e dalle branche giudicanti del Privy Council e della Camera alta, di creare un corpus giurisprudenziale autonomo, ma soprattutto della volontà politica di non creare un nuovo fronte di conflittualità con le magistrature del paese spingendo troppo oltre il raggio d'azione di un riformismo che sta già producendo un forte impatto sul sistema costituzionale».

¹⁰⁴ Cfr. A. Torre, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Rivista AIC*, 1, 2013, 1 ss. Una negoziazione tra livello centrale e enti decentrati che, peraltro, presenta caratteri in parte comuni ad un'altra esperienza di *common law* come quella canadese.

¹⁰⁵ Cfr. G. Rolla, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2010, 105 ss.

costituzionale il più possibile condiviso con le entità territoriali decentrate – venne vista come possibile soluzione per limitare le tensioni separatiste acuitesi durante e dopo il periodo autoritario¹⁰⁶.

La Costituzione spagnola fissa all'art. 2 il principio di unitarietà e indissolubilità dello Stato¹⁰⁷, sebbene non sia riscontrabile nello Stato spagnolo una vera e propria dottrina sui limiti alla revisione costituzionale della disposizione¹⁰⁸.

In primo luogo, il caso spagnolo è di particolare interesse in relazione alla presenza di clausole identitarie negli statuti autonomici¹⁰⁹. Previsioni di questo tipo compaiono, tra l'altro, negli Statuti autonomici dei Paesi Baschi e della Catalogna e le istanze separatiste di tali comunità autonome hanno fatto da sfondo a diversi interventi del giudice costituzionale iberico¹¹⁰. In entrambi i casi si assiste a istanze distintive di tipo forte, che coinvolgono rivendicazioni fondate su specifici elementi culturali differenziali¹¹¹. Nondimeno, le tipologie e i caratteri delle istanze separatiste non sono del tutto assimilabili: nel contesto Basco, la visione politica della comunità locale puntava al conseguimento di un rapporto di tipo confederale con la Spagna mentre, nel caso catalano, la pretesa della *Generalitat* era piuttosto rivolta ad affermare un *dret a decidir*, concepito come possibilità di una comunità politica di determinare in autonomia e democraticamente il proprio *status* autonomico e istituzionale¹¹².

L'analisi della giurisprudenza del *Tribunal constitucional*¹¹³ delinea un giudice costituzionale inizialmente conciliante che, in una seconda fase, ha mostrato punte di progressivo irrigidimento, rivendicando con forza il

¹⁰⁶ La formulazione dell'articolo 2 è frutto del tentativo delle *Cortes* di realizzare una sintesi tra il superamento del centralismo che aveva caratterizzato il periodo franchista, le posizioni nazionaliste che vedevano l'autonomia come strumento per difendere le identità specifiche locali e quelle più moderate che consideravano l'articolazione regionale una modalità utile a raggiungere una migliore organizzazione della funzione statale e gestione degli interessi territoriali. Cfr. G. Rolla, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, cit., 12 ss.

¹⁰⁷ «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

¹⁰⁸ Diversamente da quanto previsto dalla Costituzione francese (art. 89), che impedisce modifiche alla forma repubblicana e dall'interpretazione attribuita all'art. 139 Cost. nell'ordinamento italiano. Cfr. G. Rolla, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, cit., 24 ss.

¹⁰⁹ G. Martinico, *Identity conflicts and secession before courts: three case studies*, cit., 11. Ciò risente in larga parte della storia dei territori nel periodo anteriore all'entrata in vigore dell'attuale Costituzione e delle specifiche identità culturali e linguistiche che concorrono a sviluppare elementi differenziali.

¹¹⁰ Inserito, come noto, in un sistema di *civil law* con controllo di costituzionalità di tipo accentrato. In argomento, E. Palici di Suni, *Tre modelli di giustizia costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1, 2016, 1-24.

¹¹¹ Un tema classico è quello dei “*derechos forales*” su cui si rinvia a M. Cosulich, G. Rolla, *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Trento, 2014.

¹¹² Così G. Rolla, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, cit., *passim*.

¹¹³ Di seguito, per brevità, anche “TC”.

proprio ruolo. Rispetto alla collocazione temporale degli interventi¹¹⁴, il TC spagnolo è intervenuto sia preventivamente¹¹⁵, sia in via successiva, dopo la dichiarazione d'indipendenza e lo svolgimento del referendum catalano¹¹⁶.

Un primo orientamento della Corte spagnola rispetto alle istanze separatiste si coglie nella sentenza 103/2008¹¹⁷. In questa prima fase, il TC riconduce il conflitto sul piano della legalità e della rigidità costituzionale, agendo in sostanza come arbitro in un conflitto di competenza, nel quadro dell'affermazione del primato della democrazia rappresentativa su quella diretta¹¹⁸. Secondo il TC, tutti i propositi di revisione del *orden constituido* vanno attuati per il tramite di una revisione costituzionale¹¹⁹.

Diverso atteggiamento è stato invece riservato dalla Corte di Madrid al caso catalano. Lo Statuto catalano del 2006 identificava una "nazione" catalana, prevedendo altresì il bilinguismo ed altre disposizioni interamente

¹¹⁴ La distinzione tra intervento preventivo e successivo utilizzata nel presente studio, è bene ricordarlo soprattutto nel caso spagnolo, non ha a che fare con la tipologia del controllo di costituzionalità in vigore nel sistema ma serve solo a identificare il momento nel quale interviene il giudice costituzionale rispetto alla manifestazione esteriore e chiara di una volontà secessionista nei termini indicati *supra* al paragrafo 5.

¹¹⁵ Cioè, prima dell'esternazione formale e con modalità giuridicamente riconoscibili della manifestazione di un'effettiva volontà separatista. Possono considerarsi preventivi, per i fini qui esposti, gli interventi sugli statuti autonomici basco e catalano.

¹¹⁶ In particolare, per quanto riguarda le pronunce conseguenti alle iniziative catalane a partire dal 2014.

¹¹⁷ Avente ad oggetto il ricorso costituzionale presentato contro la legge del Parlamento basco 9/2008, del 27 giugno sulla convocazione di una consultazione popolare con l'obiettivo di raccogliere l'opinione dei cittadini della Comunità autonoma dei Paesi Baschi sull'apertura di un processo negoziale per raggiungere la pace e la normalizzazione politica.

¹¹⁸ Per il TC la consultazione a livello costituzionale andava considerata come un referendum così che la sua convocazione consisteva in una competenza esclusiva dello Stato (art. 149.1.32 CE) salve le ipotesi di consultazioni territoriali di cui agli artt. 151 e 152. Sulla base di questa impostazione del problema, la Corte arriva ad affermare l'incostituzionalità della consultazione per assenza di base costituzionale per il referendum locale ed invasione della competenza statale: «A la luz del marco normativo expuesto resulta que la concreta convocatoria del cuerpo electoral que realiza la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 se lleva a cabo sin apoyo en un título competencial expreso. Por otra parte, tal convocatoria, que sustituye la autorización del Estado por la dispensada inmediata y exclusivamente por el Parlamento autonómico, tampoco puede basarse en inexistentes títulos implícitos». Sulla preferenza per la democrazia rappresentativa in Spagna si consenta il rinvio, per meri richiami, a S. Pitto, *Strumenti partecipativi nell'esperienza spagnola tra resistenze rappresentative e nuove aperture ispirate alla better regulation*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2020, 711 ss.

¹¹⁹ Cfr. punto 4 della parte in diritto della sentenza. Il principio verrà ripreso anche nelle successive pronunce. La decisione registra la presenza di ben 5 opinioni dissenzienti: nel *Voto particular* del Magistrado Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, si afferma che «La Sentencia convierte ese "principio dispositivo" en un auténtico deus ex machina de nuestro sistema autonómico», criticando la visione dispositiva del regionalismo spagnolo che non terrebbe conto dei mutamenti della forma di Stato intercorsi. Un'altra interessante opinione dissenziente è stata formulata dal Magistrado don Ramón Rodríguez, citando peraltro la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana (sentenze C. cost. nn. 372/2004, 378/2004 y 379/2004).

censurate dal *Tribunal constitucional* con la sentenza n. 31/2010¹²⁰. A seguito della pronuncia, la Catalogna ha inalveato le proprie istanze separatiste nell'ambito di procedure essenzialmente unilaterali¹²¹.

Nel 2013 viene così approvata la Risoluzione 5/x del Parlamento catalano¹²², una vera e propria dichiarazione di sovranità che nel preambolo accusa lo stesso TC di aver causato il tramonto della via di affermazione democratica della volontà catalana¹²³.

La sentenza n. 42/2014, pronunciata dal TC senza opinioni dissenzienti, sancisce quindi l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della Risoluzione 5/x del Parlamento catalano. Secondo il *Tribunal*, il diritto *a decidir* invocato dai catalani rappresenterebbe non già il fondamento per una manifestazione autonoma unilaterale sulla permanenza in Spagna quanto piuttosto un proposito politico da attuare all'interno dell'edificio costituzionale spagnolo, anche tramite una revisione

¹²⁰ Cfr. L. Andretto, *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di Autonomia della Catalogna*, in *Riv. AIC*, 2010. Il Preambolo prevedeva che «El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los derechos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat» (...) «El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad». La sentenza presenta quattro opinioni dissenzienti ed è stata oggetto di vari rilievi critici in dottrina. Secondo A. Martino, *Le Corti supreme alla prova dell'istanza secessionista*, cit., 819, in particolare, la sentenza avrebbe contribuito all'inasprimento della tensione tra Barcellona e Madrid e all'irrigidimento nell'interpretazione del rapporto centro-periferia nel sistema costituzionale spagnolo. Tra gli altri rilievi critici più ricorrenti, vi è l'accusa di protagonismo, con invasione di una sfera spettante alla politica, di centralismo ma anche di tecnicismo decisorio. Cfr. R. Ibrido, *Il "derecho a decidir" e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, 14, 2014; S. Rodríguez, *Le sfide degli stati contemporanei*, cit., 20; A. Abat Ninet, *The Spanish Constitution, the Constitutional Court and the Catalan Referendum*, in K.J. Nagel, S. Rixen (Eds), *Catalonia in Spain and Europe: Is There a Way to Independence?*, Baden-Baden, 2015, 42 ss.; S. Ceccanti, *Catalogna e Spagna al momento senza uscita*, in *DPCE Online*, 4, 2017, 825 ss.

¹²¹ Secondo quanto indicato nel *Libro Blanco de la Transición Nacional de Cataluña* del 2013 che partiva dalla consultazione popolare, da svolgersi in modo "chiaro e inequivocabile" ad una dichiarazione unilaterale di indipendenza ovvero un documento costituzionale di matrice regionale che avrebbe dovuto riconoscere il mutato assetto istituzionale. In argomento, E. Bindi, *Oltre i confini dell'autonomia. La Catalogna tra diritto a decidere e costituzione*, in *Oss. fonti*, 3, 2019. Pare possibile vedere nel riferimento ad un'espressione democratica chiara e inequivocabile, un'influenza del *Reference* canadese che tuttavia aveva in ogni caso escluso l'unilateralità indicata come ulteriore direzione da seguire dal *Libro Blanco*.

¹²² *Resolució 5/X Declaració de sobirania i del dret a decidir del Poble de Catalunya* del 24 gennaio 2013.

¹²³ Cfr. T. Cerruti, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit., 104, J.M. Castellà Andreu, *Constitution and Referendum on Secession in Catalonia*, in A. López-Basaguren, L. Escajedo San-Epifanio (eds), *Claims for Secession and Federalism*, Cham, 2019, 405-422.

della Costituzione e, in ogni caso, attraverso un passaggio favorevole presso le *Cortes* spagnole¹²⁴.

Il *Tribunal constitucional* mantiene salda nella decisione la visione dell'unitarietà della sovranità statale sottesa all'art. 1.2. CE¹²⁵. Lo stesso principio del *Estado autonómico* si fonda del resto su una visione della sovranità che risiede solo nel popolo spagnolo così che questo «non è il risultato di un patto tra istanze territoriali storiche che conservano diritti anteriori alla Costituzione e superiori ad essa, ma una norma del potere costituente che si impone con forza vincolante generale»¹²⁶.

Il TC chiarisce inoltre che autonomia e sovranità sono due concetti distinti, così che una comunità autonoma non può unilateralmente celebrare un referendum per decidere sulla propria unione con la Spagna. Nell'arrivare a tale conclusione, il TC si rifà espressamente al *Reference Canadese*¹²⁷, pur con argomentazioni in parte criticate con riguardo all'equiparazione di due fattispecie ritenute dissimili¹²⁸. Il Tribunale iberico mantiene, pertanto, uno spazio di dignità politica per le velleità indipendentiste catalane, respingendo al contempo ogni possibile equivoco con l'affermazione della natura non sovrana delle stesse. Le istanze secessioniste, per il TC, devono essere necessariamente declinate nelle forme di una Costituzione rigida e con il coinvolgimento del Parlamento spagnolo.

La declaratoria di incostituzionalità della convocazione di un referendum di autodeterminazione e della dichiarazione sulla sovranità del popolo catalano, tuttavia, non impedisce l'approvazione della l. 10/2014 della Catalogna¹²⁹, impugnata nuovamente di fronte al TC, che ne sospende l'efficacia. Si celebra però un'ulteriore *Consulta voluntaria* nel novembre 2014 che determina un esito favorevole agli indipendentisti e, anche in questo caso, il TC interviene dichiarando l'incostituzionalità delle consultazioni¹³⁰.

Dopo l'esito delle elezioni catalane del 2015, il culmine della frizione con Madrid si realizza con l'indizione per l'ottobre 2017 di un referendum

¹²⁴ S. Rodriquez, *Le sfide degli stati contemporanei, tra autodeterminazione e separatismi europei*, cit., 22; J.M. Castellà Andreu, *El problemático encaje constitucional del "derecho a decidir" de Cataluña y sus vías de ejercicio*, in *Percorsi Costituzionali*, 3, 2014, 808 ss.

¹²⁵ Già presente nella decisione del 2010.

¹²⁶ Sentenza TC n. 42/2014 punto 3 del *fundamento jurídico*, citando la sentenza TC n. 76/1988, del 26 aprile.

¹²⁷ «Esta conclusion es la misma es del mismo tenor que la que formuló el Tribunal Supremo del Canadá en el pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho internacional».

¹²⁸ Cfr. T. Cerruti, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit., 105 e J.M. Castellà Andreu, *The Reception in Spain of the Reference of the Supreme Court of Canada on the Secession in Quebec*, in G. Delledonne, G. Martinico (Eds), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*, cit., 75 ss.

¹²⁹ Relativa alla convocazione di una consultazione non referendaria in materia di autonomia.

¹³⁰ Consultazioni che il governo di Barcellona aveva volontariamente evitato di qualificare "referendum", onde scongiurare il rischio di incorrere in violazione della competenza statale. In argomento, T. Cerruti, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit. 107.

sull'indipendenza¹³¹, cui fa seguito l'approvazione della l. 20/2017¹³². Anche la legge 19/2017 finisce al vaglio di legittimità del TC che, dopo averne sospeso l'efficacia, la dichiara incostituzionale. Secondo il giudice costituzionale spagnolo, tale deliberato legislativo istituirebbe un ordinamento nuovo e distinto fondato su una premessa incompatibile con l'ordine costituzionale – la sovranità del popolo catalano rappresentata dal *Parlament de Catalunya* – e su un'altra premessa errata, vale a dire l'esistenza di un diritto alla secessione fondato sul principio dell'autodeterminazione dei popoli¹³³.

Gli sviluppi successivi sono noti: la dichiarazione di indipendenza formulata in termini incerti che definisce la Catalogna come Stato sovrano, l'uso inedito da parte di Madrid dei poteri sostitutivi di cui all'art. 155 CE, lo scioglimento del Parlamento catalano, l'indizione di nuove elezioni per la fine del 2017¹³⁴, i processi e il mandato d'arresto a carico del leader di *Junts* e le dure condanne ad altri indipendentisti catalani a cui, in tempi più recenti, hanno fatto seguito le amnistie concesse dal governo Sanchez, complice anche il raffreddamento delle tensioni dovuto alla deflagrazione dell'emergenza pandemica e la necessità dell'appoggio di *Junts* a seguito delle ultime elezioni del 2023.

Nella vicenda è stata coinvolta anche la Corte europea dei diritti dell'uomo che, nel dichiarare inammissibili tutti i ricorsi, con la sentenza *Forcadell i Lluís et al. c. Spagna* del maggio 2019 ha però riconosciuto la natura puramente interna del conflitto catalano, confermando anche il ruolo del *Tribunal constitucional* come protettore dell'ordine costituzionale¹³⁵. Tale

¹³¹ Disciplinato con l. 19/2017. Cfr. R.L. Blanco Valdes, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, in *DPCE Online*, 3, 2017, 443 ss. e G. Ferraiuolo, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in *Federalismi.it*, 17, 2017, 3 ss.

¹³² La quale individua anche una cornice per la transizione giuridica verso l'indipendenza nel caso di un corrispondente risultato al referendum, peraltro privo di *quorum* costitutivo T. Cerruti, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit., 108. L'esito favorevole all'indipendenza del referendum, accompagnato da tensioni con la *Guardia civil* in diversi seggi, è stato peraltro oggetto di rilievi critici sia per le modalità dei conteggi sia per l'alta astensione, con una partecipazione riconosciuta intorno al 40%.

¹³³ Secondo il TC «Un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento». Cfr. TC no. 114, 17 ottobre 2017. Anche questa sentenza, con la quale il TC dichiara l'illegittimità costituzionale della legge sul referendum di autodeterminazione, è resa senza opinioni dissenzienti.

¹³⁴ Che videro la vittoria di *Ciutadanos* seguito da *Junts* che riuscì comunque a formare un governo con *Esquerra Republicana*. E. Bindi, *Oltre i confini dell'autonomia. La Catalogna tra diritto a decidere e Costituzione*, in *Oss.fonti*, 3, 2019 e L. Frosina, *Le elezioni catalane del 14 febbraio tra pandemia e secessione. note a margine di un incerto e controverso appuntamento elettorale* in *Nomos*, 1, 2021.

¹³⁵ ECHR, *Forcadell i Lluís and Others v. Spain*, 75147/17, 7.5.2019. spec. punto 46. La Corte all'unanimità ha ritenuto che la sospensione della sessione plenaria del Parlamento catalano fosse necessaria in una società libera e democratica per mantenere la sicurezza pubblica, l'ordine e la protezione dei diritti e delle libertà individuali. Per i giudici di Strasburgo, la convocazione della sessione plenaria aveva comportato una grave violazione delle precedenti decisioni del TC adottate allo scopo di proteggere l'ordine costituzionale spagnolo. Di contro, la CEDU non può essere utilizzata come istanza per risolvere conflitti interni di tipo politico e istituzionale.

riconoscimento non fa altro che confermare la centralità della figura del giudice costituzionale nella crisi catalana¹³⁶.

Dal punto di vista della visione sul potere sovrano, il *Tribunal* ha ricondotto le aspirazioni catalane ai principi di legalità e rigidità costituzionale, ribadendo l'unicità della sovranità del popolo spagnolo¹³⁷. Il TC ha così chiuso ogni spazio per l'idea di un diritto unilaterale di secessione, pur ammettendo la possibilità di un processo da realizzarsi nelle forme della revisione costituzionale a seguito di un'espressione politica maggioritaria del popolo catalano¹³⁸.

Più controverso appare l'apporto del TC rispetto a quel tentativo volto a "giuridificare" (ma anche ricomporre) il conflitto istituzionale innescato da istanze separatiste. Specie a partire dalla sentenza sul caso catalano¹³⁹, le drastiche prese di posizione in una fase ancora aperta al dialogo istituzionale tra livelli centrali e periferici di governo sembrano aver contribuito all'esacerbazione della conflittualità successiva¹⁴⁰.

Tale risultato è stato ottenuto, peraltro, attraverso un approccio decisorio di tipo sostanziale (soprattutto nelle fasi più recenti) rispetto all'istanza secessionista¹⁴¹. Malgrado ciò, la giurisprudenza del giudice costituzionale spagnolo sembra essersi allontanata, nei fatti, da quello stesso modello del *Reference* canadese dichiaratamente preso ad esempio: la Corte suprema canadese, infatti, aveva tentato di epurare il conflitto costituzionali dalla sua caratterizzazione più marcatamente politica, identificando un nucleo assiologico di principi neutri e condivisi che avrebbero dovuto guidare le condotte degli attori istituzionali interessati¹⁴².

Un tentativo che invece pare non esser risultato altrettanto efficace nel caso spagnolo, specie nei passaggi in cui le istanze catalane vengono considerate forme di democrazia militante¹⁴³. La distanza rispetto al *Reference* si apprezza anche nell'implicita chiusura del TC a procedure di ricomposizione negoziate diverse dalla revisione costituzionale, la quale – postulando l'intervento delle *Cortes* nazionali – si colloca su un terreno

¹³⁶ Letta criticamente, anche dalle opinioni sopra richiamate, in termini di "centralismo" o protagonismo.

¹³⁷ Cfr. T. Cerruti, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit., 110.

¹³⁸ Diritto invero invocato dalle autorità catalane secondo un'impostazione fondata apparentemente vicina alla *choice theory* e, in generale, alle *primary rights theories*.

¹³⁹ Nella quale l'atteggiamento del TC muta visibilmente anche rispetto alle precedenti pronunce sul caso basco come osserva A. Martino, *Le Corti supreme alla prova dell'istanza secessionista*, cit., 821.

¹⁴⁰ Cfr. B. Caravita, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *Federalismi.it*, 19, 2017, 2-3.

¹⁴¹ Tale atteggiamento pare tuttavia aver fomentato la polarizzazione politica sulla vicenda, aprendo ad una percezione del TC come attore non del tutto neutrale. Cfr. G. Martinico, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: Three Case Studies* cit., 22 e A. Martino, *Le Corti supreme alla prova dell'istanza secessionista*, cit., 825.

¹⁴² Segnatamente «federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and the protection of minorities». Sul punto G. Martinico, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: Three Case Studies*, cit., 22-23.

¹⁴³ Cfr. sentenza TC n. 42/2014.

avvertito come non neutro dal lato catalano, così complicando la mediazione¹⁴⁴.

6.2 La Corte costituzionale italiana tra difesa dell'art. 5 Cost. ed aperture verso il regionalismo differenziato

Sempre nel contesto delle forme di Stato regionale¹⁴⁵, anche la Corte costituzionale italiana ha avuto modo di pronunciarsi rispetto a istanze distintive e separatiste. La Consulta è naturalmente partita dall'art. 5 della Costituzione, che afferma il principio di unicità e indivisibilità della Repubblica¹⁴⁶. La Costituzione non include previsioni espresse sulla secessione ma regola i casi di variazione territoriale degli enti decentrati¹⁴⁷.

Non sono mancate anche nella storia repubblicana italiana istanze distintive ed identitarie manifestatesi con l'introduzione di disposizioni statutarie, rispetto alle quali la Corte ha sempre tenuto un atteggiamento fermo ma attento al bilanciamento degli interessi in gioco¹⁴⁸.

Le istanze distintive e separatiste italiane sono state piuttosto eterogenee e caratterizzate da un minore approfondimento teorico rispetto al caso spagnolo e, probabilmente, anche da un inferiore coinvolgimento della popolazione, potendo complessivamente qualificarsi come deboli¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Così S. Rodriquez, *Le sfide degli stati contemporanei, tra autodeterminazione e separatismi europei*, cit., 22.

¹⁴⁵ Sui termini della distinzione tra forme di stato sotto il profilo territoriale si veda G. Rolla, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2010, 94-95.

¹⁴⁶ Nonché un fondamento per il ruolo peculiare dello Stato come garante dell'unità, anche all'indomani della riforma del Titolo V Cfr. Corte cost. n. 274/2003. Si veda inoltre G. Pistorio, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 1, 2015. Dal punto di vista dell'esercizio del potere costituente, è d'uopo osservare la netta chiusura dei Costituenti italiani rispetto a forme di condivisione di sovranità con le autonomie territoriali. La posizione federalista, pur non del tutto assente in Assemblea costituente, si scontrò con la memoria recente dell'8 settembre 1943 ed il rischio della dissoluzione statale, risultando del tutto minoritaria (si ricorda al riguardo la posizione di Andrea Finocchiaro Aprile). Cfr. G. Rolla, *Origine e sviluppo del federalismo*, Napoli, 2024.

¹⁴⁷ Cfr. art. 132 Cost.

¹⁴⁸ Si veda ad esempio la sentenza Corte cost. n. 106/2002 relativo alla modifica della denominazione del Consiglio regionale ligure in Parlamento della Liguria. Si può inoltre ricordare il caso sardo, con il tentativo di introdurre uno statuto autonomico fondato sull'autonomia e la sovranità del popolo sardo (art. 1 Legge regionale 23 maggio 2006, n. 7) finito di fronte alla Consulta. Quest'ultima, con la sentenza Corte Cost. no. 365/2007, ha in particolare censurato il riferimento alla sovranità e al popolo sardo, riaffermando tra l'altro come la Costituzione si riferisca alle regioni in termini di autonomia e non di sovranità e che la sovranità va intesa come riferita all'intera e inseparabile comunità nazionale. In argomento, A. Mangia, *Il federalismo della descrizione e il federalismo della prescrizione*, in *Giur. cost.*, 52, 2007.

¹⁴⁹ Ciò è vero per quanto riguarda le vicende liguri e lombarde mentre. Il caso veneto ha visto un maggiore coinvolgimento politico mentre il caso sardo appare tra gli unici a porre a fondamento dell'istanza distintiva e separatista una vera e propria base identitaria con un fondamento storico-culturale. Sul carattere debole delle rivendicazioni distintive ed identitarie italiane rispetto al caso spagnolo si veda anche D. Tega, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2015, 1147 ss., secondo cui «dietro queste affinità di pura facciata,

Il conflitto si è realizzato in questo caso sul terreno dell'estensione alle comunità decentrate di attribuzioni dello Stato centrale, sulla scorta di rivendicazioni fondate su elementi legati più a contingenze politiche che a vere e proprie rivendicazioni identitarie¹⁵⁰. In una fase più recente, vi è stato inoltre l'avvio di consultazioni volte ad ottenere manifestazioni elettorali favorevoli all'indipendenza e a forme ulteriori di autonomia.

Diversamente dal caso spagnolo ove convivono sia pronunce di tipo preventivo che successivo, gli interventi della Consulta sono essenzialmente di carattere preventivo e si collocano nell'ambito di giudizi sulla legittimità delle clausole regionali in sede di conflitti di attribuzione e procedimenti promossi in via principale dal Governo avverso leggi regionali¹⁵¹.

In una prima fase, la Corte ha mostrato un atteggiamento formalista: senza negare la dignità delle istanze distintive, ha ricordato lo spazio ad esse destinato nell'architettura di una forma di Stato regionale e nel rispetto del principio autonomistico¹⁵².

trasparivano con molta chiarezza una sostanza politica e istituzionale ben diversa e una assai minore determinazione della Regione Veneto a impegnarsi – e a rischiare – per rivendicazioni di autonomia e sovranità nelle quali, evidentemente, essa stessa credeva ben poco».

¹⁵⁰ Malgrado la presenza, in talune occasioni, di rivendicazioni secessioniste esplicite. Cfr. G. Martinico, *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge, 2021, 53 ss.

¹⁵¹ Non pare fare eccezione – benché si possa collocare al crocevia delle due tipologie di interventi identificati – neppure la pronuncia sull'ammissibilità del referendum veneto n. 118/2015, la quale, pur in presenza di una richiesta di indizione di un referendum, interviene in una fase iniziale di un potenziale conflitto separatista, prima dello svolgimento di una manifestazione elettorale e di una dichiarazione unilaterale da parte della comunità territoriale decentrata.

¹⁵² Tra i precedenti più risalenti, si veda la sentenza n. 110/1970 ove la Consulta ricordava come «L'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle delle assemblee parlamentari non significa identità e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, le seconde, invece, a livello di sovranità. E deroghe alla giurisdizione – sempre di stretta interpretazione – sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità. La giurisprudenza di questa Corte ha avuto più volte occasione di fare applicazione di tali criteri, a partire dalla sentenza n. 66 del 1964 (v. soprattutto il punto 4 della motivazione), alla ricordata sentenza n. 143 del 1968, sino alla sentenza n. 6 del 1970, sempre escludendo l'applicabilità agli organi assembleari e di governo delle Regioni delle prerogative riservate agli organi supremi dello Stato». Ancora, nella successiva sentenza n. 81/1075, la Consulta ricordava che «Le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità». Si veda inoltre in questo filone anche la sentenza n. 256 del 1989. Rispetto al caso del Veneto, invece, pare utile richiamare (anche in vista dei successivi sviluppi) la sentenza n. 829/1988 sui cui si veda T. Cerruti, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit., 112 e la sentenza n. 470/1992. In quest'ultima, in particolare, la Consulta ha affermato che «un referendum consultivo quale quello previsto dalla delibera in esame – per quanto sprovvisto di efficacia vincolante – non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato: con la

Di particolare interesse è la qualificazione della sovranità nella forma di Stato regionale delineata dai Costituenti, sulla quale la Corte insiste nella sentenza n. 365/2007. Per la Consulta, nell'individuare la sovranità del popolo sardo, lo Statuto adotta una concezione dei rapporti fra Stato e Regione «del tutto estranea al regionalismo previsto nel nostro sistema costituzionale», ricordando come la concezione di sovranità invocata si avvicini ai tratti di forme federali «incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale»¹⁵³.

In tempi più recenti, la Corte adotta un atteggiamento più sfumato: da una parte, la Consulta si mostra più incline ad entrare nella sostanza delle pretese distintive e separatiste¹⁵⁴ e, dall'altra, tende a ricondurre l'autonomia regionale nei confini tracciati dalla Costituzione, pur mantenendo una vigorosa difesa dell'art. 5 Cost.¹⁵⁵.

La Corte è intervenuta nell'ambito delle iniziative referendarie di tipo consultivo sull'autonomia regionale che hanno coinvolto, tra le altre regioni, il Veneto¹⁵⁶ e la Lombardia¹⁵⁷. Più problematico è stato il caso del Veneto, sul quale si è concentrato l'intervento della Consulta.

Con la sentenza 118/2015, in particolare, la Corte ha ricordato la differenza tra autonomia e sovranità nella configurazione del regionalismo italiano¹⁵⁸. Mentre il referendum incentrato sull'autonomia del Veneto viene dichiarato in parte ammissibile, la Consulta ha respinto ogni spazio di legittimità costituzionale per il secondo quesito referendario concernente l'indipendenza della Regione. Secondo la Corte, tale quesito «non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai referendum regionali (...), ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost»¹⁵⁹.

conseguente violazione di quel limite già indicato da questa Corte come proprio dei referendum consultivi regionali e riferito all'esigenza di evitare «il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato».

¹⁵³ Cfr. punto 7-8 della sentenza, ove la Corte ricorda anche che i Costituenti esclusero espressamente concezioni federalistiche o confederali.

¹⁵⁴ Quanto alla tecnica decisoria, il modo di decidere della Corte italiana è ricondotto ad un approccio sostanziale da G. Martinico, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: Three Case Studies*, cit., 20 ss.

¹⁵⁵ T. Cerruti, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit., 110 ss.

¹⁵⁶ L.r. nn. 15 e 16 del 2014. La l.r. 16/2014 del Veneto, in particolare, invitava i cittadini della regione ad esprimersi sulla possibilità di convertire la regione in una repubblica indipendente. *Verbatim* «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?». Cfr. L. Mazzaroli, *Annotazioni e riflessioni sul referendum veneto in materia di «autonomia*, in *Federalismi.it*, 3, 2017, 1-39. Si veda inoltre L. Pegoraro, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in *Quad. cost.*, 21, 1, 2001, 126-128 per l'analisi di precedenti iniziative della medesima regione.

¹⁵⁷ Cfr. la delibera Consiglio regionale lombardo 17 febbraio 2015, n. X/368, e il D.p.g.r. 24 luglio 2017 n. 745. Sui due percorsi del regionalismo differenziato si veda A. Morelli, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3, 2017, 321-328.

¹⁵⁸ Pronunciandosi sulle l.r. nn. 15 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto) e 16 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto) approvate dalla Regione Veneto nel 2014, a seguito di ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹⁵⁹ Cfr. par. 7.2. della sentenza n. 118/2015.

È interessante rilevare che la Corte, oltre a richiamare i principi affermati in altri precedenti sull'inammissibilità di referendum consultivi incidenti sul diritto costituzionale¹⁶⁰, “salva” invece uno dei quesiti della l. 15/2014 in merito alla previsione di speciali forme di autonomia.

Il giudice costituzionale riconduce tale fattispecie all'art. 116 Cost., comma terzo, valorizzando anche le affinità sul piano letterale del quesito e della norma costituzionale¹⁶¹. Secondo la Corte in particolare il referendum si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento previsto dall'art. 116 Cost.¹⁶². Tale interpretazione qualifica l'iniziativa veneta, limitatamente a tale quesito, come prodromo del percorso costituzionale indicato dall'art. 116 Cost. terzo comma, il quale non risulta intaccato dall'iniziativa referendaria.

L'indicazione è chiara: sono ammissibili forme di consultazione inerenti all'autonomia (anche differenziata) purché non eccedenti i limiti costituzionali¹⁶³.

Tale presa di posizione, al netto di alcuni dubbi messi in luce dalla dottrina riguardo la possibilità di altre letture della norma, può ritenersi tributaria della volontà di concedere uno spazio all'interno del “costituzionalmente possibile” per dare sfogo alle spinte distintive e identitarie secondo le procedure certe e condivise previste dalla Costituzione¹⁶⁴.

¹⁶⁰ I quali portano inevitabilmente alla declaratoria di inammissibilità del quesito sull'indipendenza, anche in virtù il contrasto con l'art. 5 Cost. La Corte osserva che «È bene sottolineare che, nella parte in cui richiede il rispetto degli obblighi costituzionali, lo statuto non fa che ripetere quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui i referendum regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 496 del 2000, n. 470 del 1992)». Cfr. punto 6 della sent. n. 118/2015 su cui si veda anche F. Conte, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Forum Quad. Cost.*, 2015. Sulla sentenza n. 470 del 1992 si veda inoltre M. Dogliani, F. Cassella, *La “solitudine” del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, in *Le Regioni*, 5, 1993, 1304 ss.

¹⁶¹ Cfr. G. Martinico, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: Three Case Studies*, cit., 26.

¹⁶² Cfr. M. Carli, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Oss. fonti*, 3, 2017, 3 ss.

¹⁶³ Cfr. punto 8.3. della parte in diritto.

¹⁶⁴ In senso analogo D. Tega, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, cit., secondo cui «la Corte costituzionale sembra avere indicato un modo in cui le Regioni possono cercare di coagulare consenso popolare attorno alle proprie rivendicazioni di maggiore autonomia e di un assetto più asimmetrico del regionalismo italiano. La via è segnata dall'art. 116, terzo comma, Cost.: una disposizione sinora negletta dalla politica». Di particolare interesse è il fatto che la Consulta ha indicato una via costituzionalmente prevista – quella dell'art. 116 Cost. – ma pressoché inattuata fino a quel momento. Come noto, nel sistema italiano non è presente l'opinione dissenziente. Giova tuttavia rilevare che, in queste pronunce, non si è verificata comunque alcuna dissociazione tra relatore e giudice redattore, prassi che, secondo alcune opinioni dottrinali, denota un possibile indice di dissenso rispetto alla visione del Collegio. Cfr. E. Malfatti, R. Romboli, S. Panizza, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2021, 82 ss. Di recente, ciò è ad esempio avvenuto con la sentenza Corte cost. n. 157 del 2023.

L'opzione indicata dalla Corte ha in effetti contribuito, almeno sinora, a scongiurare una radicalizzazione dei separatismi italiani¹⁶⁵ ed ha suggerito una via che è stata nei fatti seguita dagli attori regionali interessati negli anni successivi alla pronuncia¹⁶⁶.

7. Istanze separatiste in un ordinamento federale europeo: il caso della Baviera

Nell'esperienza tedesca, caratterizzata da una costante ricerca dell'unità nazionale¹⁶⁷, il carattere federale è sancito dall'art. 20 della Legge fondamentale, che qualifica il Paese come Stato federale, democratico e sociale. L'unità federale trova una primaria declinazione nei principi di omogeneità e lealtà istituzionale all'interno della federazione, che caratterizzano i rapporti tra i vari livelli di governo.

La secessione dei *Länder* non è disciplinata espressamente nella legge fondamentale ed anzi il Tribunale costituzionale tedesco ha preso posizione nel 2016 per chiarire definitivamente l'assenza di spazio per istanze secessionistiche nel quadro costituzionale tedesco¹⁶⁸.

Il caso verte su una domanda presentata in via di ricorso diretto (*Verfassungsbeschwerde*) alla Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*) formulata da un esponente del maggiore partito indipendentista bavarese, il *Bayernpartei*¹⁶⁹. La Corte tedesca viene investita di una pronuncia sulla compatibilità alla Legge fondamentale di un'eventuale

¹⁶⁵ Come osserva G. Martinico, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: Three Case Studies*, cit., 26-27 che identifica questa via intrapresa dalla Consulta come più radicale rispetto a quella offerta da altre corti.

¹⁶⁶ Alle iniziative di avvio dell'*iter* dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116 terzo comma Cost. intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna alla fine della XVII legislatura, passate anche dai referendum consultivi svoltisi nelle prime due regioni, si sono aggiunte altre realtà regionali che hanno manifestato la volontà di intraprendere un percorso per ottenere ulteriori forme di autonomia (Piemonte, Toscana, Liguria, Umbria, Campania e Marche). Nel 2018, inoltre, il Governo ha stipulato con Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia tre accordi preliminari volti a specificare i principi guida per il processo finalizzato a definire le intese. Nel 2023 il dibattito si è inoltre concentrato sul DDL per l'attuazione del regionalismo differenziato, approvato dal Senato nel gennaio 2024 ed in corso di esame alla Camera alla data di stesura del presente contributo. Sul punto si vedano *ex multis*, R. Di Maria, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. "regionalismo differenziato" ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Dir. reg.*, 1, 2023, 199 – 215; G. Comazzetto, *I limiti di contenuto ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, in *IPoF*, 1, 2023, 1 – 14; S. Gambino, *Regionalismo "differenziato" e principi fondamentali della Carta*, in *Dir. reg.*, 1, 2023, 306 – 328; A. Morelli, *Art. 116*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, E. Vigevari (cur.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 328 ss.

¹⁶⁷ G. Rolla, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, cit., 106.

¹⁶⁸ *Bundesverfassungsgericht*, 16 dicembre 2016, ordinanza 2 BvR 349/16. Cfr. in argomento, G. Delledonne, *Diritto costituzionale e secessione: il caso del Liechtenstein in prospettiva comparata*, in *DPCE Online*, 2, 2022.

¹⁶⁹ Trattasi del principale partito nazionalista bavarese, fondato nel 1946.

consultazione referendaria da tenersi in Baviera sulla secessione del *Land* dalla Repubblica federale¹⁷⁰.

Le rivendicazioni separatiste e distintive della Baviera, seconda regione tedesca per PIL con 12 milioni di abitanti, hanno origini remote¹⁷¹ ma i partiti indipendentisti, tra cui il *Bayernparteic*, non hanno mai raggiunto risultati davvero eclatanti¹⁷². Complessivamente, tali istanze separatiste e distintive della Baviera possono per i presenti fini considerarsi di carattere debole¹⁷³. La decisione sul caso bavarese è in realtà una pronuncia di inammissibilità nella forma di un'ordinanza – dunque solo succintamente motivata – ma offre aspetti d'interesse nel quadro del presente studio, specie per le affermazioni perentorie del *Bundesverfassungsgericht* sull'incompatibilità con l'assetto costituzionale federale delle istanze secessioniste della Baviera.

Secondo i giudici tedeschi, «nella Repubblica federale tedesca intesa come Stato nazionale fondato sul potere costituente del popolo tedesco, i *Länder* non sono “signori della Legge fondamentale”. Pertanto, ai sensi della Legge fondamentale, non v'è spazio per tentativi di secessione da parte di singoli *Länder*»¹⁷⁴.

La Corte di *Karlsruhe*, pur bloccando la pretesa al vaglio di ammissibilità, tiene a precisare la riconducibilità del potere costituzionale all'intero popolo tedesco ed esclude ogni “signoria” dei *Länder* sul testo costituzionale. Iniziative unilaterali dei *Länder* volte a mettere in discussione i caratteri fondamentali della Repubblica federale come l'assetto territoriale sono quindi contrarie alla Legge fondamentale¹⁷⁵.

L'arresto tedesco, pur nella sua brevità, adotta una chiusura totale allo spazio costituzionale per qualsivoglia iniziativa secessionista, ricorrendo all'argomento dell'estraneità al patto costituente della materia¹⁷⁶ ed escludendo ogni lettura contrattualistica in una forma di Stato nazionale (e dunque non plurinazionale) caratterizzata da un assetto federale fondato sul potere costituente del solo popolo tedesco¹⁷⁷.

¹⁷⁰ Anche questa pronuncia rientra quindi, per i fini della presente analisi, nelle decisioni di tipo preventivo.

¹⁷¹ Che trovano fondamento ideologico sia nel regno indipendente di Baviera prima dell'unificazione tedesca sia negli elementi distintivi della regione, tra cui innanzitutto la presenza di una forte componente cattolica e le particolarità linguistiche del bavarese, specie nelle zone più meridionali. Cfr. G. Mangione, *Baviera, federalismo e Grundgesetz*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012, 496 ss.

¹⁷² Il partito ha conseguito appena l'1,7% alle elezioni bavaresi del 2018.

¹⁷³ Nello stesso senso si veda anche la riflessione di G. Delledonne, *I Länder non sono i padroni della Costituzione: il Bundesverfassungsgericht di fronte a un tentativo secessionista bavarese*, in *Quad. cost.*, 1, 2017, 147 ss., secondo cui all'interno del federalismo tedesco «il tema delle rivendicazioni secessionistiche ha avuto un rilievo complessivamente marginale».

¹⁷⁴ *Verbatim* «In der Bundesrepublik Deutschland als auf der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes beruhendem Nationalstaat sind die Länder nicht Herren des Grundgesetzes. Für Sezessionsbestrebungen einzelner Länder ist unter dem Grundgesetz daher kein Raum. Sie verstoßen gegen die verfassungsmäßige Ordnung».

¹⁷⁵ Cfr. G. Delledonne, *I Länder non sono i padroni della Costituzione*, cit., 147 ss.

¹⁷⁶ Qui in parziale continuità con le pronunce del giudice costituzionale spagnolo e italiano.

¹⁷⁷ G. Delledonne, *I Länder non sono i padroni della Costituzione*, cit., 147.

Malgrado la succinta esposizione e l'assenza di riferimenti teorici espressi, la Corte tedesca sembra da un lato dare per scontata l'irreversibilità del processo di aggregazione federale¹⁷⁸ e, dall'altro, pare negare la legittimità di iniziative unilaterali da parte dei singoli *Länder*. Analogamente, non residua nel *decisum* alcuna apertura al principio di autodeterminazione ovvero al riferimento a forme rimediali della secessione.

Diversamente dal Tribunale costituzionale spagnolo, la Corte tedesca non indica neppure una modalità alternativa di "sfogo" dell'istanza separatista, né nel quadro della revisione costituzionale né di altre modalità negoziale che coinvolga i diversi livelli di governo¹⁷⁹.

8. La Francia del mito unitario tra istanze corse e territori d'oltremare

Il principio di unitarietà e indivisibilità in Francia assume una dimensione centrale nella declinazione della forma di stato, sopravvivendo anche ai mutamenti del decentramento amministrativo che hanno caratterizzato gli ultimi decenni¹⁸⁰. Il carattere *indivisible* è del resto il primo degli attributi che l'art. 1 della Costituzione del 1958 riserva alla Repubblica francese¹⁸¹, contribuendo ad alimentare l'idea di Stato unitario e centralista¹⁸². Parimenti chiara è l'affermazione circa l'appartenenza della sovranità al popolo francese che emerge sin dall'art. 3 della Costituzione, il quale esclude la possibilità per qualunque «section du peuple ni aucun individu» di attribuirsi l'esercizio¹⁸³.

La presenza dei territori d'oltremare, oggetto di autonoma menzione nel testo vigente della Costituzione, tuttavia, contribuisce ad arricchire la cornice territoriale francese e «a disegnare la geografia multiculturale di un tradizionale modello di Stato Nazione»¹⁸⁴, nel quale la risalente distintività della Corsica completa l'affresco territoriale¹⁸⁵.

¹⁷⁸ Così avvicinandosi, in parte, alla chiusura alla secessione mostrata in *Texas v. White*.

¹⁷⁹ Giova infine rilevare che, ad esito della pronuncia, non si sono registrati sviluppi significativi nelle rivendicazioni separatiste bavaresi ovvero di altre regioni della Repubblica federale tedesca.

¹⁸⁰ Cfr. A. Zorzi Giustiniani, *La metamorfosi dello Stato unitario: "décentralisation" francese e "devolution" britannica a confronto*, in *Le Regioni*, 2-3, 2006, 269-338.

¹⁸¹ Cfr. T. Gründler, *La République française, une et indivisible?*, in *RevDP*, 2007, 445-477. Tale carattere non impedisce tuttavia all'articolo 53, c. 3, della Costituzione di riconoscere la possibilità di una modifica territoriale del territorio della Repubblica in virtù di un trattato, così minando l'idea di un'intangibilità territoriale assoluta.

¹⁸² Tale articolo è stato peraltro modificato con la *loi constitutionnelle* 28 marzo 2003, con l'inclusione del principio del decentramento.

¹⁸³ Cfr. art. 3 della Costituzione francese del 1958.

¹⁸⁴ V. Pepe, *La transizione costituzionale della Nuova Caledonia tra autonomia, multiculturalismo e tutela delle identità*, in *DPCE Online*, 4, 2019, 2560.

¹⁸⁵ Tra i contributi più recenti, si veda C. Faval, *La Corsica, "l'isola che non c'è" nella Costituzione francese. Osservazioni a margine del percorso della Cullettività di Corsica verso uno statuto di autonomia*, in *DPCE Online*, 4, 2023.

Il modello di Stato unitario decentralizzato d'oltralpe, con la sua pluralità di *collectivités territoriales*¹⁸⁶, è significativo per la presente trattazione in relazione alle pronunce del *Conseil constitutionnel* che hanno riguardato le istanze distintive e separatiste della Corsica e quelle più marcatamente secessioniste dei territori d'oltremare.

Per quanto riguarda questi ultimi, occorre premettere che il Preambolo della Costituzione del 1958 richiama espressamente il principio della *libre détermination des peuples* e menziona i territori d'oltremare, ai quali è offerta la possibilità di aderire alle istituzioni repubblicane sulla base del comune ideale di «liberté, d'égalité et de fraternité». Nei territori d'oltremare si sono in effetti tenuti referendum di autodeterminazione¹⁸⁷, possibili laddove essi dispongono di statuti specifici regolati dalla Costituzione¹⁸⁸. Tuttavia, da ciò non consegue – secondo la dottrina – l'esistenza di un diritto alla secessione generalizzato per qualunque collettività territoriale francese¹⁸⁹. La lettera della Costituzione, del resto, differenzia ad esempio agli articoli 76 e 77 le «populations de la Nouvelle-Calédonie» e le «populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie» come corpo elettorale interessato dal referendum sull'indipendenza, distinguendole dal popolo francese¹⁹⁰.

La peculiare natura costituzionale del legame tra Francia e territori d'oltremare incide per il *Conseil constitutionnel* anche sulla configurabilità di un diritto di secessione in capo a questi ultimi¹⁹¹. Nel caso delle Comore, lo stesso giudice costituzionale francese, in virtù di un'interpretazione estensiva dell'art. 53 della Costituzione, ha riconosciuto la possibilità dei territori d'oltremare di secedere per costituire uno Stato indipendente ovvero per annessione ad altro Stato¹⁹². Oggetto della questione era la *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores* e il CC giunge all'affermazione della compatibilità della secessione delle isole con la Costituzione in virtù del riferimento alla cessione e all'aggiunta di territorio indicato dall'art. 53¹⁹³. Il CC si premura tuttavia di circoscrivere le

¹⁸⁶ Segnatamente, comuni, dipartimenti, regioni, collettività a statuto particolare e territori d'oltremare. Cfr. M.F. Rouge Stefanini, *Droit de décider et droit constitutionnel des états*, cit., 148.

¹⁸⁷ Si ricorda in particolare il referendum sulla Nuova Caledonia del novembre 2018 su cui si veda V. Pepe, *La transizione costituzionale*, cit., *passim*. Il quesito referendario era del seguente tenore: «Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante?». Il referendum ha visto il 56,67 % degli elettori esprimersi in senso negativo all'indipendenza.

¹⁸⁸ E non dalla legge come per quanto avviene con le altre *collectivités*. Vi è stato un nuovo referendum, concluso con un'altra vittoria del no all'indipendenza anche nel dicembre 2021.

¹⁸⁹ Cfr. F. Luchaire, *La France d'outre-mer et la République*, in *Rev.fr. adm. pub.*, 123, 2007, 399-407.

¹⁹⁰ Alla Nuova Caledonia è interamente dedicato il Titolo XIII della Costituzione.

¹⁹¹ *Infra* "CC".

¹⁹² *Conseil Constitutionnel*, dec. n. 75-59 DC del 30 dicembre 1975. In argomento M.F. Rouge Stefanini, *Droit de décider et droit constitutionnel des états*, cit., 145.

¹⁹³ Si tratta di un'interpretazione non scontata, come sottolineato dalla dottrina, posto che per la secessione unilaterale non vi sarebbe stata necessità di alcun trattato internazionale. Cfr. M. Verpeaux, *L'unité et la diversité dans la République*, in

condizioni di ammissibilità del diritto alla secessione, affermando che esso richiede un'iniziativa proveniente dalle autorità competenti della Repubblica (cioè, una legge nazionale) e la consultazione elettorale delle popolazioni interessate, nella specie *ex* colonie cui va riconosciuto il diritto di autodeterminazione¹⁹⁴.

Il quadro costituzionale è peraltro mutato nel 2003 con l'introduzione dell'art. 72-3 comma 2¹⁹⁵ che, anche in risposta alla giurisprudenza del CC, ha elencato tutti territori delle collettività d'oltremare come collettività territoriali, così estendendo l'ambito di operatività del principio di unità del popolo francese¹⁹⁶. A seguito dell'introduzione della disposizione, per la modifica dell'assetto territoriale dei territori d'oltremare e per la loro eventuale indipendenza si richiede dunque una modifica costituzionale, così estendendo il principio dell'indivisibilità del territorio nazionale, pur temperato dalla possibilità di una revisione costituzionale.

Tale principio assume valore centrale anche nella vicenda corsa. Con una decisione del 1991 relativa alla Corsica¹⁹⁷ e la decisione n. 99-412 DC del 15 giugno 1999, il CC aveva infatti già affermato che il principio andava equiparato a quello dell'uguaglianza e, dall'altro lato, che l'unicità del popolo francese costituisce a tutti gli effetti un valore costituzionale¹⁹⁸.

www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-unite-et-la-diversite-dans-la-republique.

¹⁹⁴ «Le Préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de la Constitution de 1958 déclare que la République française n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. Aucune des dispositions de la loi déferée au Conseil constitutionnel ne tend à l'emploi des forces de la République contre la liberté de quelque peuple que ce soit. Bien au contraire, son article 8 dispose les Îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli, dont les populations se sont prononcées, à la majorité des suffrages exprimés, pour l'indépendance, cessent, à compter de la promulgation de la présente loi, de faire partie de la République française (75-59 DC, 30 décembre 1975, cons. 7, 8, Journal officiel du 3 janvier 1976, page 182)».

¹⁹⁵ Introdotto dalla legge costituzionale del 28 marzo 2003. Cfr. M. Verpeaux, *L'unité et la diversité dans la République*, in www.conseil-constitutionnel.fr.

¹⁹⁶ Di seguito la formulazione del nuovo articolo della Costituzione «La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités. Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII. La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton». Cfr. E. Grosso, *Francia*, Bologna, 2006.

¹⁹⁷ *Decision* no. 91-290 DC of 9 May 1991.

¹⁹⁸ *Verbatim* dalla decisione del 1991: «5. Considérant, d'une part, qu'ainsi que le proclame l'article 1er de la Constitution: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances»; que le principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle». La decisione del CC del 1999, inoltre, ha dichiarato l'incompatibilità con la Costituzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, per la quale la ratifica può essere possibile solo a seguito di una revisione costituzionale, con una decisione che ha

Per comprendere meglio il contesto in cui si colloca la sentenza no. 91-290 del 1991 occorre qualche premessa sulla questione corsa.

L'isola, acquisita dalla Francia nel 1768 dopo un lungo periodo di dominazione genovese e una breve parentesi di indipendenza, presenta forti elementi identitari e distintivi, a partire da quello linguistico, con una significativa presenza, oltre al francese, della lingua italiana e, soprattutto, del corso, lingua ritenuta a rischio dall'UNESCO¹⁹⁹. Le rivendicazioni separatiste corse, specie a partire dagli anni Sessanta con l'annessione amministrativa alla regione *Provence-Alpes-Côte d'Azur*, si sono progressivamente rinvigorite, caratterizzandosi per la richiesta di maggiori forme di autonomia e autogoverno²⁰⁰. La *loi* 82-214 del 1982²⁰¹, adottata nell'ambito del disegno riformatore che nella prima metà degli anni Ottanta ha caratterizzato il decentramento francese, consente la creazione di un'*Assemblée de Corse* in luogo dei *Conseil régionaux* sino ad allora previsti, a conferma di quell'asimmetria nelle competenze garantite all'isola rispetto alle altre *collectivité* francesi²⁰².

Tali concessioni sul piano dell'autonomia e del decentramento asimmetrico non sono state sufficienti a sedare le velleità indipendentiste corse, come dimostra il picco nella conflittualità con Parigi raggiunto in occasione dell'introduzione nello Statuto della Corsica del 1991. L'art. 1 dello Statuto riconosceva infatti l'esistenza di un *peuple corse composant le peuple français*, inteso come comunità storica e culturale²⁰³. La disposizione viene dichiarata incostituzionale dal *Conseil constitutionnel* nella sentenza 91-290 del 1991, in larga parte fondata sul principio dell'indivisibilità del

destato vari rilievi critici. In argomento, M. Verpeaux, *L'unité et la diversité dans la République*, cit., *passim* e V. Pepe, *Lingua e diritto in Francia*, in *DPCE*, 4, 2016, 967-982.

¹⁹⁹ J.A. Ninet, A. Gardner, *Distinctive Identity Claims*, cit., 384 ss.

²⁰⁰ Già dal 1975 la Corsica acquisisce la natura di regione autonoma, distaccandosi dalla regione provenzale, malgrado la divisione amministrativa tra Corsica settentrionale (*Haute-Corse*) e Corsica meridionale (*Corse-du-Sud*).

²⁰¹ *Loi n. 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse: organisation administrative*.

²⁰² J.A. Ninet, A. Gardner, *Distinctive Identity Claims*, cit., 385 e C. Richards, *Devolution in France: the Corsican Problem*, in 3 *Eur. Pub. L.* 481-501 (2004), la quale mette anche in evidenza le diverse modalità elettive dell'*Assemblée* corsa. Complessivamente, la qualificazione attribuita è quella di *collectivité à statut particulier*, peraltro in via non esclusiva come osserva C. Faval, *La Corsica*, cit., 3238 ss., la quale menziona però anche la presenza di analogie con i territori d'oltremare che hanno condotto la dottrina francese ad esprimersi in termini di "inclassificabilità giuridica" del caso corso e "clandestinità costituzionale". Cfr. W. Mastor, *Vers l'autonomie. Pour une évolution institutionnelle de la Corse*, Ajaccio, 2022.

²⁰³ I cui diritti alla preservazione dell'identità culturale e alla difesa degli interessi economici e sociali avrebbero dovuto essere garantiti dalla Repubblica francese. *Verbatim*: «La République française garantit à la communauté historique culturelle vivante que constituait le peuple corse, composante du peuple français, les droits à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques. Ces droits, liés à l'insularité, s'exercent dans le respect de l'unité nationale, dans le cadre de la Constitution, des lois de la République et du présent statut».

popolo francese titolare della sovranità²⁰⁴. Per il CC, la Costituzione non conosce che un unico popolo, quello francese, mentre l'affermazione dell'esistenza di un *peuple corse* si pone in palese conflitto con l'art. 3 della Costituzione del 1958²⁰⁵.

Neppure la sentenza ha potuto chiudere l'*affaire corse*, ripropostosi anche negli anni successivi, con un ulteriore intervento del *Conseil Constitutionnel* nel 2002²⁰⁶. In tale occasione, il CC dichiara l'illegittimità costituzionale del progetto di l. n. 751/2001 di revisione del *Code général des collectivités territoriales* in relazione all'organizzazione delle competenze della Corsica²⁰⁷. La tecnica utilizzata dal *Conseil* in questo caso punta a ricondurre nel binario costituzionale le maggiori aspirazioni della Corsica in termini di competenze²⁰⁸.

Rispetto alla vicenda dell'Isola, può osservarsi l'avvio in tempi recenti di una nuova rilevante fase autonoma dopo le battute d'arresto impartite dal CC. Nel luglio 2023, infatti, l'Assemblea di Corsica ha adottato una

²⁰⁴ Per un precedente più risalente sul caso corso si veda anche la sentenza n. 82-138 DC del 25 febbraio 1982 sulla loi n. 82-214 du 2 mars 1982.

²⁰⁵ Sotto altro aspetto, il CC censura alcuni profili di discriminazione rispetto agli altri rappresentanti del popolo non corso: la Costituzione del 1958 – nell'attribuire la sovranità al popolo (francese) che la esercita attraverso i suoi rappresentanti senza mandato imperativo (art. 27) e mediante referendum (art. 3) – individua secondo il giudice costituzionale i membri del Parlamento come rappresentanti dell'intero popolo francese. Non spetta invece al legislatore, incluso quello regionale, concedere ad alcuni deputati prerogative speciali nella procedura legislativa in virtù della loro elezione in una determinata circoscrizione quale quella corsa. *Verbatim* «La France est, ainsi que le proclame l'article 2 de la Constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine. Dès lors la mention faite par le législateur du "peuple corse, composante du peuple français" est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion».

²⁰⁶ *Conseil Constitutionnel*, sent. n. 2001/454 DC, 17 gennaio 2002. Da notare che la decisione non ha esteso i dubbi di legittimità costituzionale alla previsione dell'insegnamento della lingua corsa previsto dalla l. 2002-92. In argomento si veda anche A.M. Lecis Cocco-Ortu, *Il Conseil constitutionnel afferma che il mancato insegnamento delle lingue regionali non viola diritti e libertà garantiti dalla Costituzione*, in *DPCE Online*, 3, 2011.

²⁰⁷ L'art. 1 par. IV del deliberato legislativo è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui attribuiva un potere di tipo legislativo alla Corsica, stante l'impossibilità di ammettere in capo ad una *collectivité* potestà di cui è unico titolare la Repubblica francese. A. Mastromarino, *Il "Conseil constitutionnel" francese frena la Corsica. Brevi note a proposito della decisione n. 2001- 454 DC*, in *Le Regioni*, 2, 2002.

²⁰⁸ Nello stesso senso A. Mastromarino, cit., secondo cui «Nei fatti, pertanto, al Conseil è bastata un'interpretation neutralisante per svuotare di ogni carica innovativa la previsione dell'art. 1 par. II. Il potere regolamentare attribuito alla Corsica rimane, dunque, imbrigliato nelle maglie del legislativo centrale e privo di ogni significativa tutela costituzionale». L'autrice osserva inoltre come la sentenza abbia nei fatti rappresentato un ostacolo per l'attuazione delle velleità autonome della Corsica, declinate in lunghe negoziazioni con il governo di Parigi. Le relazioni con la Corsica, tuttavia, restano complesse e non mancano episodi anche recenti di violenze perpetrate da gruppi indipendentisti, come la Ghjuventù clandestina corsa (Gcc).

deliberazione contenente alcune proposte²⁰⁹ per uno statuto autonomico attraverso un percorso costituzionale da concordare con il governo nazionale, il quale ha mostrato aperture non trascurabili²¹⁰.

La rilevanza di questo nuovo *iter* – ancora in corso di svolgimento e dunque di difficile valutazione – pare però risiedere nell'apparente intento di abbandonare la logica della conflittualità nella vicenda autonoma ed aprire a procedure negoziate con Parigi, eventualmente passando per una riforma costituzionale. Sotto altro profilo, alcune delle proposte incluse nel recente programma dell'Assemblea corsa sembrano riecheggiare tratti caratteristici proprio dei territori d'oltremare²¹¹.

Complessivamente, la vicenda francese mostra una differenziazione tra il regime dei territori d'oltremare e le altre collettività territoriali, che trova fondamento nel testo della Costituzione e nel principio di autodeterminazione inserito nel Preambolo a testimonianza del passato coloniale francese²¹².

Anche il ruolo del *Conseil* sembra aver subito un'evoluzione. Dall'ammissione della legittimità della secessione nel caso delle Isole Comore, la lettura del principio dell'unità territoriale da parte del CC si è irrigidita a partire dalle decisioni del 1991 e del 1999 ed a seguito della modifica costituzionale del 2003. Gli sviluppi più recenti, in particolare per la Nuova Caledonia, hanno inoltre mostrato la vittoria del no all'esito di referendum sull'indipendenza.

Nel caso corso, di fronte a istanze distintive medio-forti radicate nella storia e con richieste indipendentiste sfociate anche in situazioni di violenza²¹³, la contrapposizione è stata scandita da ripetute concessioni da parte del governo di Parigi sul terreno di forme particolari e asimmetriche di autonomia. Rispetto a queste ultime, il *Conseil constitutionnel* ha svolto un ruolo di freno, riconducendo l'autonomia nei limiti costituzionali, similmente a quanto avvenuto nel caso italiano²¹⁴.

Gli interventi del CC, tutti di carattere preventivo secondo le classificazioni qui proposte, affermano quali capisaldi del paradigma

²⁰⁹ La proposta corsa muove innanzitutto da una domanda di maggiore autonomia, definita come la possibilità di adottare leggi proprie salvi i limiti delle prerogative statali. Vengono inoltre menzionate altre proposte come il riconoscimento del popolo corso e della lingua corsa ma anche richieste di autonomia fiscale e finanziaria.

²¹⁰ Cfr. Deliberazione 23/089 AC dell'Assemblea di Corsica del cinque luglio 2023 e in argomento C. Faval, *La Corsica*, cit., 3238, la quale riporta anche dichiarazioni a favore dell'autonomia corsa da parte del Ministro dell'interno e dello stesso Presidente Emmanuel Macron.

²¹¹ Così C. Faval, *La Corsica*, cit., 3251, la quale ricorda al riguardo alcune analogie rispetto al carattere dell'insularità.

²¹² Si tratta di una questione ancora aperta, specialmente per la Nuova Caledonia. Dopo tre referendum che hanno rigettato l'opzione indipendentista (l'ultimo dei quali nel 2021), nel luglio 2023 il Presidente Macron ha annunciato la volontà di aprire un nuovo processo di modifica della Costituzione proprio in relazione alla Nuova Caledonia; una volontà in seguito fortemente ridimensionata.

²¹³ Basti ricordare nel caso corso la figura di Yvan Colonna, membro del Fronte di liberazione nazionale corso e condannato all'ergastolo per aver ucciso il prefetto francese.

²¹⁴ Ciò non ha impedito al CC di ribadire la possibilità per la Corsica e gli altri enti territoriali di forme di decentramento nel rispetto dei principi costituzionali.

costituzionale di riferimento per il caso corso da un lato, il principio per cui l'isola costituisce una *collectivité territoriale* con caratteri specifici e, dall'altro, quello dell'unità della Repubblica, di cui la Corsica costituisce parte integrante.

Da ciò consegue che, pur essendo possibili forme di decentramento rispettose dei principi costituzionali, in assenza di revisione costituzionale non sembrano ammissibili per l'Isola mediterranea forme di autonomia ulteriori paragonabili a quelle dei territori d'oltremare²¹⁵.

9. Considerazioni conclusive

Alla luce dell'analisi che precede, i cui esiti sono riassunti dalla seguente tabella, si possono formulare alcune osservazioni di chiusura.

Giudice costituzionale	Forma di Stato	Contesto normativo	Tipologia di istanza distintiva	Visione di sovranità e potere costituente	Intervento preventivo o successivo	Tecniche decisorie	Effetto della sentenza e successivi sviluppi
Spagna	Stato regionale	Assenza di clausole secessioniste; Art. 2 Cost., principio di indivisibilità; No limiti alla revisione costituzionale;	Forte, identitaria, separatista	Unicità del Popolo spagnolo	Preventivo e successivo	Prima fase: approccio formalista (Paesi Baschi). Seconda fase: approccio sostanziale; Chiusura a procedure negoziate diverse dalla revisione costituzionale	Mitigazione del conflitto nel caso basco; Inasprimento del conflitto in quello catalano
Italia	Stato regionale	Assenza di clausole secessioniste; Art. 5 Cost.: unità e indivisibilità della Repubblica; Limite alla revisione per i principi supremi	Debole, identitaria	Nella forma regionale italiana l'autonomia non corrisponde alla sovranità. Esclusione di concezioni federali da parte dei Costituenti	Preventivo	Prima fase: approccio formalista Seconda fase: difesa dell'indivisibilità della Repubblica, interpretazione costituzionalmente conforme	Riconduzione delle istanze separatiste all'interno delle procedure costituzionali
Germania	Stato federale	Assenza di clausole secessioniste; Art. 20 L.F.: carattere federale	Debole, identitaria, separatista	Il potere costituente appartiene al Popolo tedesco	Preventivo	Ordinanza succintamente motivata: lettura formalistica e di netta chiusura a tentativi di secessione dei <i>Länder</i>	Assenza di sviluppi significativi nell'ambito del separatismo bavarese
Francia	Stato unitario	Principio di autodeterminazione dei popoli nel Preambolo Regime speciale per i territori d'oltremare; Art. 3 Cost.: unità e indivisibilità della sovranità nazionale	Forte, identitaria, separatista	Unicità e indivisibilità del Popolo francese	Preventivo	Prima fase: apertura alla secessione (per le Comore e i territori d'oltremare) Seconda fase: lettura rigida e formalista del principio di unità e indivisibilità nel caso corso	Tensioni in crescita dopo un periodo di stabilità con i territori d'oltremare Indipendentismo corso ancora presente; nel 2023 avvio di un nuovo processo autonomico

Figura 1 - Tabella di sintesi²¹⁶

²¹⁵ Cfr. C. Faval, *La Corsica*, cit., 3253 e M. Bernard, *Les statuts de la Corse*, in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-statuts-de-la-corse>.

²¹⁶ Elaborazione a cura dell'autore. Per la spiegazione delle variabili considerate e delle tecniche decisorie si rinvia al par. 5. Per l'analisi dettagliata dei singoli casi e la

Un primo *fil rouge* che accomuna le pronunce analizzate riguarda il tema dell'individuazione del popolo e del soggetto costituente. A partire dalla prudenza mostrata dalla Corte Suprema canadese, piuttosto attenta ad omettere ogni riferimento all'esistenza di un popolo del Québec inteso come entità giuridicamente rilevante²¹⁷, il riferimento all'unicità del popolo sovrano nelle dispute separatiste costituisce spesso il fulcro interpretativo sul quale poggia la decisione dei tribunali costituzionali.

Si può richiamare al riguardo il caso catalano, nel quale il TC nega ogni dignità giuridica al termine "nazione catalana", affermando che la Costituzione iberica riconosce solo la nazione spagnola. Anche nel caso francese, specie per quanto riguarda la Corsica, il tema dell'unicità della nazione assume un valore preminente nel modo di approcciarsi al problema da parte del CC²¹⁸. Non distante appare anche l'atteggiamento della Corte costituzionale italiana con riguardo alle previsioni statutarie regionali. Nel caso tedesco è invece interessante notare come l'unicità del popolo tedesco venga riconnessa anche all'esercizio del potere costituente. La Corte della Repubblica federale, pur nella laconicità della motivazione, sembra inoltre far propria una visione rigida del carattere unitario della sovranità, così mostrando, forse, tracce dell'eredità di *Texas v. White* e del principio di irreversibilità del processo di aggregazione federale, specialmente là dove afferma l'insussistenza di qualsivoglia spazio per la secessione su iniziativa dei *Länder* nella Legge fondamentale tedesca.

Altro tema su cui riflettere è quello dell'efficacia dell'azione delle Corti e del loro ruolo di mediazione rispetto alla gestione dei conflitti separatisti, sul quale non vi è peraltro unanimità di vedute. Mentre alcuni commentatori sostengono che solo raramente le decisioni costituzionali hanno l'effetto di risolvere le dispute secessioniste²¹⁹, altri rilevano una tendenziale ostilità delle Corti rispetto alle questioni separatiste²²⁰. Non mancano anche valutazioni più positive che riflettono sulla centralità crescente del ruolo delle corti nella gestione di tali istanze²²¹, sul contributo delle corti per

motivazione dei dati riportati si vedano, nell'ordine, i paragrafi 6.1., 6.2., 7 e 8. Ai fini della sola rappresentazione grafica, la descrizione di alcune variabili chiave identificate *supra* al par. 5 è stata talora semplificata.

²¹⁷ Pur nel quadro di uno Stato plurinazionale. Cfr. S. Ventura, *Federalismo e nazionalismo: il federalismo asimmetrico*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 3, 2004.

²¹⁸ V. *supra* il par. 6.2.

²¹⁹ X. Arzoz, M. Suksi, *Comparing constitutional adjudication of self-determination claims*, in 4 *Mast. J. Eur. & Comp. L.* 452-475 (2018), con riguardo a Russia, Spagna e Canada.

²²⁰ «We have argued here that subnational claims to a distinctive identity or sovereignty (DIS claims) are often received with some degree of tolerance by national legislative and executive actors, but are uniformly received with great hostility when asserted in national constitutional courts». J.A. Gardner, A. Ninet, *Distinctive identity claims*, cit.

²²¹ Cfr. A. Martino, *Le Corti supreme alla prova dell'istanza secessionista*, cit., 828: «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».

chiarire aspetti procedurali e principi costituzionali applicabili²²² e sui vantaggi insiti nel liberare le dispute separatiste dalla crescente carica populista a cui spesso si accompagnano, affrontandole come questioni anche e necessariamente giuridiche, nel quadro della legalità costituzionale²²³.

Indubbiamente, non è agevole determinare in modo univoco le conseguenze delle pronunce dei giudici costituzionali sugli sviluppi successivi dei movimenti separatisti negli ordinamenti considerati. Al riguardo, un elemento che pare emergere anche dall'esame comparato delle decisioni considerate è la centralità delle caratteristiche e della forza delle rivendicazioni indipendentiste. Se è vero, infatti, che i maggiori effetti di "mitigazione" delle pretese indipendentiste a seguito degli interventi delle Corti costituzionali paiono apprezzabili nei casi italiano e tedesco, non ci si può esimere dal notare come tali contesti siano anche quelli nei quali le istanze separatiste risultavano complessivamente più deboli.

Nel caso francese, la situazione corsa (caratterizzata da istanze di tipo medio-forte) è invece rimasta a lungo tendenzialmente stabile, malgrado la presenza di manifestazioni episodiche di violenza, anche a seguito delle pronunce del CC. Tuttavia, le istanze di maggiore autonomia non sono mai cessate, come dimostra la deliberazione dell'Assemblea corsa del 2023. Quest'ultima, peraltro, presenta – secondo i primi commentatori – anche segnali incoraggianti rispetto all'avvio di un nuovo tipo di dialettica autonoma con Parigi. Di recente si è inoltre inasprita la situazione nei territori d'oltremare²²⁴.

Parimenti rilevante nell'analisi effettuata appare anche il fattore temporale e sotto due diversi profili.

Da un lato, va osservato che la maggior parte degli interventi delle Corti esaminati sono di tipo preventivo, cioè si collocano prima di una dichiarazione indipendentista ovvero della celebrazione di un referendum sulla secessione, con la sola eccezione della Spagna²²⁵. Nei contesti ordinamentali considerati, dunque, sembra che lo strumentario a disposizione dei tribunali costituzionali consenta loro di intervenire già nelle fasi iniziali dei potenziali conflitti separatisti e le corti siano propense a prevenire l'insorgere di crisi suscettibili di minare la tenuta territoriale dello Stato.

Dall'altro lato può rilevarsi che, in diversi casi, l'atteggiamento delle corti è stato oggetto di mutamenti nel tempo, come emerge dall'analisi della giurisprudenza costituzionale di Spagna, Italia e Francia.

²²² F. Palermo, *Towards a Comparative Constitutional Law of Secession?*, in G. Delledonne, G. Martinico (Eds), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*, cit., 278.

²²³ G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza*, cit., *passim*.

²²⁴ Nella primavera del 2024 si sono registrate rivolte e tensioni nell'arcipelago del Pacifico a seguito della proposta della Francia di estendere i diritti elettorali dei nuovi abitanti francesi della Nuova Caledonia. La difficile situazione ha anche spinto la Francia a dichiarare lo stato di emergenza e ad inviare ulteriori forze di polizia in Nuova Caledonia cfr. www.lapresse.ca/international/asie-et-oceanie/2024-05-16. Altre tensioni si sono registrate nelle isole di Mayotte e Martinica.

²²⁵ Ed il caso (al limite dell'intervento preventivo) dell'Italia per quanto riguarda il referendum veneto.

Per i primi due ordinamenti citati l'evoluzione interpretativa ha avuto una traiettoria in parte sovrapponibile e caratterizzata dall'abbandono di un approccio meramente formalistico verso approdi decisori di tipo sostanziale, pur con forme e modalità piuttosto diversificate.

Piuttosto distinte, tuttavia, paiono le circostanze che possono ipotizzarsi per spiegare i mutamenti interpretativi delle corti tali ordinamenti.

Per la Spagna vi sono indici più chiari: l'aggravarsi delle conseguenze della crisi catalana e del pericolo per la tenuta dell'unità dello Stato. Un elemento peculiare nell'evoluzione della giurisprudenza del TC spagnolo può inoltre apprezzarsi con riguardo alle opinioni dissenzienti, diffuse in una prima fase e progressivamente venute meno nelle sentenze più recenti, nelle quali il TC ha mostrato una maggiore coesione.

Più difficile pare la comprensione dell'eziologia del diverso approccio interpretativo mostrato dalla Corte costituzionale italiana nelle sentenze più recenti, forse tributario della maggiore rilevanza sul piano politico delle istanze distintive del Veneto rispetto al passato²²⁶.

Sotto altro profilo, il ruolo delle Corti assume coordinate variabili a seconda dei diversi contesti costituzionali e normativi, cioè in relazione all'espressa codificazione di clausole secessioniste o del principio di autodeterminazione, all'assenza di limiti alla revisione costituzionale e alla presenza di ostacoli costituzionali insuperabili.

In caso di presenza di procedimenti costituzionali predeterminate o riferimenti espliciti, i giudici costituzionali agiscono di norma come garanti del rispetto delle procedure, intervenendo nell'ambito dei tradizionali poteri interpretativi e di risoluzione dei conflitti tra organi dello Stato, assicurandosi che gli attori politici si attengano a quanto predeterminato dalla Costituzione²²⁷.

In assenza di procedure esplicite e di limiti alla revisione costituzionale, come per Canada e Spagna, le corti si muovono su un terreno più accidentato, correndo maggiormente il rischio di travalicare le proprie prerogative costituzionali.

Non pare allora causale che, malgrado varie differenze, la Corte Suprema canadese e il TC abbiano mostrato maggiori aperture all'indicazione di percorsi alternativi per incanalare le istanze distintive e separatiste, rispettivamente appoggiando la via negoziale secondo una doverosa lealtà istituzionale²²⁸ e ricordando la via della revisione

²²⁶ La Corte potrebbe così aver ritenuto opportuno opporre a tali istanze una lettura più approfondita nella sostanza e meno formalista.

²²⁷ S. Mancini, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, in *Ist. Fed.*, n. 4, 2014. Si può fare riferimento al riguardo all'esperienza francese dei territori d'oltremare ed alla menzione costituzionale del principio di autodeterminazione dei popoli, rispetto ai quali, in ogni caso, occorre rilevare il profondo mutamento del paradigma di riferimento a seguito della riforma costituzionale del 2003.

²²⁸ Senza negare dignità alla pretesa separatista se espressa con modalità compatibili con una società libera e democratica e frutto dell'espressione politica di una porzione del popolo sovrano.

costituzionale²²⁹. Essendo questi i casi più “scivolosi”, un’azione di mediazione neutra ed imparziale tra i diversi attori politici ed istituzionali interessati sembrerebbe da prediligere, seguendo il modello offerto dal *Reference* canadese²³⁰ e nel rispetto delle prerogative dei soggetti politici interessati²³¹.

In presenza di limiti costituzionali espressi alla secessione, il compito delle Corti costituzionali risulta di gran lunga più semplice. La presenza di un ostacolo di matrice costituzionale che preclude la via della secessione riduce al minimo lo spazio degli attori politici e amplia al livello massimo quello giuridico dei tribunali costituzionali, munendoli di uno strumento sicuro per bloccare il tentativo secessionista per mezzo delle usuali tecniche decisorie, così limitando anche eventuali critiche di protagonismo o parzialità.

La Corte costituzionale italiana dal canto suo, pur presentando in diverse pronunce posizioni di chiusura fondate sull’art. 5 della Costituzione e sull’unicità del titolare della sovranità, pare aver mostrato anche una certa sensibilità verso le istanze delle comunità decentrate. Queste sono state ricondotte, con un’interpretazione costituzionalmente conforme, ad altre forme di espressione autonoma già previste dalla Carta costituzionale secondo le modalità indicate dal terzo comma dell’art. 116 Cost.

Si tratta, a ben vedere, di un atteggiamento mediano tra i diversi approcci che presenta alcuni vantaggi, potendo astrattamente contribuire ad evitare la degenerazione delle istanze separatiste e offrendo ai loro portatori una soluzione alternativa alla secessione nel quadro del disegno costituzionale.

D’altra parte, si corre così anche il rischio di una moltiplicazione delle istanze distintive da parte di altre comunità territoriali, come del resto avvenuto in Italia con riguardo alla domanda di avvio delle procedure di cui all’art. 116, comma terzo, Cost.

Simone Pitto
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Genova
simone.pitto@edu.unige.it

²²⁹ Con le maggiori criticità di cui si è detto rispetto alle ripercussioni sul piano dell’avvertita imparzialità del *Tribunal* e dell’atteggiamento mostrato soprattutto con riguardo alla questione catalana.

²³⁰ Anche in considerazione degli sviluppi complessivamente migliori verificatisi nel contesto canadese rispetto alla dura contrapposizione tra Barcellona e Madrid, pur in presenza di istanze separatiste forti, *mutatis mutandis*, in entrambi i casi.

²³¹ Si vedano al riguardo le considerazioni di G. Martinico, *Identity conflicts and secession before courts: three case studies*, cit., *passim* sul tema del *deference to political actors*. Questo tentativo, peraltro, sembra maggiormente riuscito nel caso canadese rispetto a quello catalano.

