

IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
NEI PROCESSI DI SECESSIONE.
STUDIO A PARTIRE DAI CASI ITALIANO E CANADESE*

MARIA CHIARA GIRARDI**

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nei conflitti territoriali. – 2. L’orientamento della Corte suprema canadese. – 2.1 La tesi della costituzionalizzazione del diritto di secessione. – 3. L’orientamento della Corte costituzionale italiana. – 3.1 La tesi della incompatibilità della secessione con l’ordinamento democratico. – 4. Notazioni conclusive.

1. Delimitazione del tema. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nei conflitti territoriali

Com’è noto, il tema dei conflitti territoriali¹ si colloca nel contesto istituzionale e costituzionale dei rapporti tra soggetti (a partire da quelli statale e locale)² e in quello politico (in cui concorrono variamente soggetti e organi)³, segnati da tensioni talvolta irriducibili, che si producono con forza maggiore soprattutto nei singoli territori, per la rivendicazione di ambiti di autonomia.

In tal senso, alcune esperienze comparate – tanto nella dimensione europea⁴, quanto in quella internazionale, come il caso canadese dimostra – possono offrire

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottoranda in Diritti umani: teoria, storia e prassi - Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Sul tema si v. A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari 2013, 60 ss.

² In merito, si rinvia, su tutti, a P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2019, 36 ss.

³ Sul punto, cfr. P. CARROZZA, *Central and Peripheral Law*, in A. PIZZORUSSO, *Law in the Making. A Comparative Survey*, Berlin 1988, 238-274

⁴ Per esempio, i casi scozzese, spagnolo e italiano. Per un’analisi comparata sul punto, in dottrina, cfr., tra gli altri, G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione. Un itinerario*, Napoli 2016, 28 ss.; L. FROSINA, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un’analisi comparata*, in

interessanti e per alcuni versi inedite prospettive di ricerca. Infatti, pur trovandoci innanzi a casi diversi, che hanno dato vita, in concreto, a differenti iniziative, intese alla rivendicazione di campi di autonomia, a venire in rilievo, quale comune denominatore alle diverse esperienze, è il fattore del conflitto⁵.

Le forme attraverso cui si dispiega tale conflitto sono molteplici⁶: in alcuni casi, più estremi, attraverso attività *extra ordinem*, di “rottura” del patto costituzionale; in altri, mediante strumenti e istituti giuridicamente previsti (come, ad esempio, quelli referendari); in altre ancora, con il concorso della domanda partecipativa dal basso⁷, tesa ad alimentare un dibattito in sede legislativa. A contemperare la natura di questi conflitti, in qualche caso conformando l’istanza autonomistica, è stata la giurisdizione, suprema e costituzionale, venuta in rilievo come sede di “assorbimento” politico-istituzionale, con ciò confermando una tendenza che si è andata stabilizzando nel tempo, anche in ordinamenti di *civil law*⁸.

Il presente contributo analizza il dibattito sulla secessione muovendo proprio dalla ricostruzione di alcune tendenze della giurisprudenza costituzionale su categorie costituzionali e questioni che variamente afferiscono all’ipotesi di conflitto a livello territoriale⁹.

Alcuni casi, come quello canadese, sembrano potere offrire chiavi di lettura interessanti, nel contesto delle questioni teoriche caratterizzanti il dibattito delle diverse esperienze citate, di cui si intende dare conto. In particolare, lo studio della giurisprudenza costituzionale della Corte suprema canadese è parso di specifico interesse per comprendere se si sia andato affermando un modello – giurisprudenziale – in qualche misura traslabile nel dibattito europeo sui conflitti territoriali.

In Canada, infatti, a seguito di rivendicazioni territoriali compiute in sede referendaria, i giudici costituzionali hanno elaborato alcune incisive linee di pensiero. Tra queste, emerge la più generale tendenza verso un riconoscimento del diritto di secessione c.d. bilaterale, che, secondo la Corte Suprema canadese, dovrebbe potersi perseguire attraverso un procedimento giuridico, laddove in un dato contesto ordinamentale si determini, democraticamente, un consenso maggioritario favorevole alla istanza autonomistica¹⁰.

Nomos, 3/2017, 1 ss.; V. R. DE CARIA, *I referendum indipendentisti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2014, 1611-1627; C. MARTINELLI, *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Torino 2016, *passim*; M. QVORTRUP, *New development: the comparative study of secession-referendums*, in *Public money and management*, 34/2014.

⁵ Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma 2017, *passim*.

⁶ Per un’analisi sulle cause e i presupposti della secessione, si rinvia a A. MASTROMARINO, X. PONS RAFOLS, *Introduzione*, in A. Mastromarino (a cura di), *Processi di secessione e ordinamenti democratici dal punto di vista del diritto internazionale e comparato, sez. monografica in Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2015, 343 ss.

⁷ In merito, si rinvia a A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2015, 1-11

⁸ Sul tema, si rinvia a S. STAIANO, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore, in federalismi.it*, 17/2018, 2-39.

⁹ Nello stesso senso si v. G. MARTINICO, *Identity Conflicts and Secession Before Courts: Three Case Studies*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 1/2017, 1-30.

¹⁰ *Reference re Secession of Quebec*, [1998], 2 SCR 217.

Tale giurisprudenza – su cui, com'è noto, la dottrina è divisa – sembra offrire soluzioni che, una parte degli studiosi del tema¹¹ ritiene si possano attingere ad alcuni dei casi oggetto della riflessione più generale sulle istanze secessioniste. In questo senso, le vicende del Québec continuano a suscitare interesse in altre parti del mondo, in particolare in Stati plurinazionali democratici, come il Regno Unito¹² o la Spagna¹³, che per decenni hanno dovuto fare i conti con le dinamiche secessioniste. Le rivendicazioni politico-istituzionali sulla indipendenza del Québec rappresenterebbero – secondo questa parte della dottrina - un precedente considerevole per gli sviluppi politici e giuridici del tema, nonché per la costruzione di un modello giuridico inteso al riconoscimento delle rivendicazioni anche di matrice secessionista¹⁴. In ragione di ciò, taluni studiosi¹⁵, muovendo dallo studio della *Reference* della Corte Suprema canadese, hanno sostenuto l'ipotesi di una costituzionalizzazione del diritto di secessione. Allo stato attuale – com'è noto - tale diritto è riconosciuto soltanto nelle Carte costituzionali del Principato di Liechtenstein, della Federazione di Saint Kitts e Nevis e della Repubblica Federale e Democratica dell'Etiopia, mediante *referendum*, per i quali sono tuttavia previste maggioranze molto elevate¹⁶.

¹¹ Cfr., *ex multis*, G. DELLEDONNE, G. MARTINICO (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession. Legacies of the Quebec Secession Reference*, London 2019, *passim*; D. DELLA PORTA, D.F. O'CONNOR, M. PORTOS, *The framing of secessionism in the neo-liberal crisis*, in C. Closa, C. Margiotta, G. Martinico (a cura di), *Between Democracy and Law: The Amoralism of Secession*, London 2019, 155-172; G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione.*, cit., 28 ss.

¹² Cfr., tra gli altri, G. CARVALE, *Il referendum del 18 settembre: Scotland chooses the best of both worlds*, in *federalismi.it*, 18/2014; D. G. BIANCHI, *Breve storia del nazionalismo scozzese*, in A. Torre (a cura di), *Il Regno è ancora unito?*, Santarcangelo di Romagna 2016, 71 ss.; S. TIERNEY, *Direct democracy in the United Kingdom: reflections from the Scottish independence referendum*, in *Public Law*, 4/2015, 633-651; P. MARTINO, *La questione indipendentista scozzese: le nuove frontiere della Britishness*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2015, 405-428.

¹³ In merito si rinvia a G. FERRAIUOLO, *La petita pàtria catalana nello scontro tra unilateralismi*, in *Rivista AIC*, 1/2019; ID., *Non far niente. È democratico?*, in *federalismi.it*, 17/2018, 2-39; ID., L. CAPPUCCIO (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *federalismi.it*, 22/2014, 3-101; G. FAMIGLIETTI, *Lo spettro del referendum secessionista catalano*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2013, 435-437; A. LUCARELLI, *El libro blanco sobre la reforma de la autonomía local en España*, a cura di H. Wolmann, G. Marcou e A. Lucarelli, in *Cuadernos de derecho local*, 8/2005, 7-32; A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2017; S. GAMBINO, *Pretese sovranistiche della Catalogna e unità indissolubile della Nazione spagnola*, in *DPCE on line*, 3/2017, 455 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *federalismi.it.*, 19/2017; F. BILANCIA, *Il "derecho a decidir" catalano nel quadro della democrazia costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4/2014, 985-997.

¹⁴ Si v. D. AMOROSO, G. FERRAIUOLO, *Breaking a "Taboo": the Case for a Dynamic Approach to Secessionist Claims* in *Rivista di diritti comparati*, 3/2019, 93-123.

¹⁵ Cfr., tra gli altri, G. MARTINICO, *Le Costituzioni come strumento di gestione del rischio. Il caso della secessione*, in *Governare la paura*, 3/2017, 19-35; D. HALJAN, *Constitutionalising secession*, Oxford-Portland 2014, *passim*; S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2014, 779-805.

¹⁶ Per esempio, gli artt. 113 e 115 della Costituzione di Saint Kitts e Nevis prevedono che l'isola di Nevis possa esercitare il diritto di secedere qualora, dopo una previa risoluzione dell'Assemblea Legislativa approvata con una maggioranza qualificata dei 2/3, gli esiti referendari mostrino una volontà favorevole alla secessione espressa da almeno i 2/3 dei votanti. In dottrina, per un approfondimento sui *referendum* secessionisti, cfr. L. FROSINA, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione*, cit.

Si tratta, come anticipato, di temi divisivi: la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana¹⁷, per esempio¹⁸, si è mossa su binari totalmente diversi, negando qualsiasi apertura al fenomeno secessionista, considerato contrario ai principi fondamentali di unità e indivisibilità della Repubblica e dunque alla natura stessa dello Stato.

In linea con tale orientamento, un'altra parte della dottrina¹⁹, diversamente orientata anche culturalmente, respinge con forza l'ipotesi di legittimare la secessione, evidenziando come rivendicazioni di questo tipo implicherebbero ipotesi di rottura del patto costituzionale, senza, pertanto, intravedere neppure forme minime di compatibilità delle stesse con la *ratio* ed i principi espressi nelle Carte costituzionali. In questi termini, la secessione è ritenuta, sostanzialmente, un mero atto politico *extra ordinem*, contrario ai valori fondanti lo Stato di diritto e il costituzionalismo; un atto di carattere sovversivo, inteso a minare il principio di indivisibilità del territorio nazionale²⁰ - posto a rimedio di ogni tipo di disgregazione dello Stato²¹ - nonché i principi di solidarietà politica, economica e sociale²² e quelli strettamente connessi alla tutela della forma repubblicana, pertanto, non ascrivibile, almeno in senso stretto, al campo del diritto. Infatti, la «categoria dei principi supremi e dei diritti fondamentali nella loro incerta definizione» avrebbe una «funzione strumentale a garantire che la sovranità, in ogni sua manifestazione – compresa la legislazione costituzionale – venga sempre esercitata “nelle forme e nei limiti della Costituzione”»²³.

Vi è poi una posizione dottrinale²⁴, per così dire, mediana, secondo cui sarebbe possibile giustificare e ammettere la secessione come “caso limite”, in alcune ipotesi specifiche, per esempio qualora il popolo voglia ribellarsi ad una situazione di oppressione o rispondere ad ingiustizie o discriminazioni subite. Il diritto

¹⁷ Cfr., in particolare, Corte cost., sent. del 25 giugno 2015, n. 118, sul caso veneto, su cui si v. *infra* §4.

¹⁸ Così come quella spagnola.

¹⁹ Cfr., tra gli altri, S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (1901), in ID., *Scritti minori*, I, Milano 1990 (rist. ed. 1950), 35 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova 1997, *passim*; L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, Bologna 2008, 115-134; F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano 2011, spec. 5-12; S. CECCANTI, *Revisione costituzionale e democrazia protetta*, in F. Lancheester, (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Atti del convegno, Roma - 14 dicembre 2015, Padova 2017, 197 ss.

²⁰ Sul tema, cfr. M. BELLETTI, *Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in L. Mezzetti (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino 2011, 366-397.

²¹ Sul punto, cfr. A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano 2004, *passim*.

²² Sul principio di solidarietà, cfr. A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. Ventura, A. Morelli (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano 2015, 305 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari 2014, *passim*; M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris 2007, *passim*; B. PEZZINI, C. SACCHETTO, *Il dovere di solidarietà*, Milano 2005, *passim*; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano 2004, 131 ss.; F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 2003, 631-634; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, I, 1996, 10 ss.; L. BOURGEOIS, *La Solidarité*, Paris 1896, *passim*.

²³ Tutti i virgolettati del periodo sono tratti da A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili* in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2018, 31.

²⁴ In questo senso, si v. C. DE FIORES, *Secessione e costituzionalismo Alle origini di un dibattito attuale*, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2014, 999-1022; D.E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, Napoli 2007, 1 ss.

internazionale²⁵, contrario al riconoscimento di un diritto di secessione, concepisce il solo diritto all'autodeterminazione²⁶, quale diritto appartenente ai popoli vittime di dominio coloniale, di soprusi o di situazioni di oppressione.

Negli ultimi anni, il diffondersi di movimenti secessionisti nelle democrazie occidentali, come il Regno Unito, la Spagna e l'Italia, ha riaperto e riattualizzato il dibattito relativo alle istanze secessioniste²⁷. Infatti, nonostante rivendicazioni indipendentiste si siano sviluppate, in modo differente, già dal secondo dopoguerra, in ragione dei processi di decolonizzazione o dell'affermazione del diritto all'autodeterminazione in risposta alle situazioni di oppressione subite, la dottrina prevalente ha sempre ritenuto che tali fenomeni fossero concentrati in territori coloniali caratterizzati dalla mancanza di ordinamenti democratici.

I recenti avvenimenti hanno smentito tale circostanza, spostando l'interesse della dottrina²⁸ sul tema, che abbraccia problematiche più ampie, legate alla crisi del costituzionalismo e della sovranità, alla conseguente sfiducia crescente nei confronti delle istituzioni²⁹ e al complesso rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta³⁰.

²⁵ Sul punto, cfr. A. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova 2001, *passim*; ID., *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2015, 470 ss.; P. DUMBERRY, *Lessons Learned from the Quebec Secession Reference before the Supreme Court of Canada*, in M. G. Kohen, *Secession: International Law Perspectives*, Cambridge 2006, 416-452; N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino 2019, 338 ss.

²⁶ Sul tema, si rinvia, *ex multis*, a F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino 1987, 4 ss.; G. ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 1988, 1-13.

²⁷ Cfr. C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna 2005, la quale ricostruisce i profili problematici della secessione e analizza il dibattito giuridico sul tema.

²⁸ Cfr. A. MASTROMARINO, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2014, 640-641.

²⁹ Su questi temi, si rinvia, su tutti, a A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli in corso di pubblicazione; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano 2017; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari 2016; ID., S. DELLA VALLE, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Napoli 2014.

³⁰ Sul rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, cfr. U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli 2018, spec. 29 ss.; P. BILANCIA, *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in *federalismi.it.*, 1/2017; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016; A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare*, cit., 1-11; ID. (a cura di), *Le trasformazioni della democrazia*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2014, *passim*; ID., *Forme e categorie per un nuovo modello di democrazia*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli 2013, 305-323; U. RONGA, *Referendum*, in R. Gatti, L. Alici, I. Vellani (a cura di), *Vademecum della democrazia*, Roma 2013, 397-400; S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli 2011, *passim*; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Milano 2011, 295 ss.; ID., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze 2010, *passim*; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel I centenario dalla fondazione (1903-2003), Padova, 19-20-21 giugno 2003, Padova 2004, 181 ss.

2. L'orientamento della Corte Suprema canadese

La Corte Suprema canadese ha offerto un importante contributo in tema di secessione. In particolare, nel parere³¹ sulla secessione del Québec³², del 20 agosto 1998, essa sembra non escludere l'ipotesi di un qualche superamento, in via legale, della indissolubilità dell'unità statale, rompendo quello che fino a quel momento era stato considerato un vero e proprio «tabù costituzionale»³³. Pertanto, in questa sede pare opportuno soffermarsi sui contenuti del parere ritenuti di maggior rilievo per lo studio in oggetto, pur senza approfondire la *Reference* nello specifico³⁴.

In sintesi, merita considerare che la Corte canadese, pur dichiarando l'incostituzionalità della secessione unilaterale di una Provincia, indica taluni principi e presupposti che potrebbero fungere da leva istituzionale per il raggiungimento di simili risultati³⁵. In tal senso, i giudici costituzionali canadesi affermano l'opportunità – secondo parte della dottrina «i vantaggi»³⁶ – di una decisione in tema di secessione assunta in sede legislativa e per il tramite di strumenti giuridici³⁷.

In particolare, la Corte pone il tema del bilanciamento tra il principio della unità e ulteriori principi, di matrice identitaria, altrettanto apprezzabili anche in considerazione delle tradizioni dei singoli popoli, intesi a connotare in termini pluralistici un determinato ordinamento democratico, in un dato sistema politico.

Essa, nel mettere in rilievo il ruolo della decisione legislativa specificamente nella regolazione dei conflitti territoriali, ha altresì precisato quali garanzie deriverebbero da procedure giuridiche cui poter fare ricorso, democraticamente, specie in situazione di crisi o di evoluzione degli ordinamenti e per la tutela di diritti costituzionalmente protetti. In questo quadro, la Corte pone l'accento sul concetto di democrazia: qui,

³¹ *Reference re Secession*, cit. Sul punto si vedano i numerosi contributi presenti in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*, cit., *passim*.

³² Il Québec ha affrontato due processi referendari analoghi: il primo nel 1980, vide una partecipazione dell'85,6% della popolazione, di cui il 59,6% si esprime contro la secessione e il 40,4% a favore; il secondo nel 1995, ebbe una partecipazione del 93,5%, di cui il 50,6% si esprime contro, mentre il 49,4% a favore.

³³ Così S. MANCINI, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1/2015, 2.

³⁴ Per un'analisi approfondita sulla *Reference* si rinvia in dottrina, *ex multis*, a G. ROLLA, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1996, 3269 ss.; H.W. MACLAUCHLAN, *Accounting for Democracy and the Rule of Law in the Quebec Secession Reference*, in *76 Canadian Bar Rev.*, 1997, 155; G. POGGESCHI, *Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte suprema del Canada*, in *Istituzioni del federalismo*, 1998, 1173 ss.; J. WOHERLING, *L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec*, in *Revue Fr. Droit. Const.*, 1999, 3 ss.; M. E. DE FRANCISCIS, *La secessione in Canada: valenza politica di una pronuncia della Corte Suprema*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2000, 927-934; N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/1999, 889-902; ID., *Brevi note sul referendum consultivo in Canada (alla luce di una recente pronuncia della Corte Suprema)*, in S. Gambino, C. Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Padova 2007, 77-86.

³⁵ Sul tema, si rinvia a J.F. GAUDREAU-DESBIENS, *The Quebec Secession Reference and the Judicial Arbitration of Conflicting Narratives About Law, Democracy and Identity*, in *Vermont Law Review*, 24/1999, 792-843.

³⁶ S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, cit., 798.

³⁷ Cfr. ID., *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, cit., 3 ss.

vengono in rilievo i temi della partecipazione diretta alla vita politico-legislativa e quelli della tutela dei valori costituzionali³⁸.

L'aspetto innovativo del parere che pare interessante rilevare è che, ad ogni modo, i giudici canadesi individuano la possibilità di riconoscere e conciliare le vene secessionistiche popolari con le istituzioni legalmente riconosciute, così da cercare di inquadrare tali rivendicazioni all'interno di processi deliberativi pubblici governati dal diritto costituzionale³⁹.

Secondo la Corte, infatti, «*the federalism principle, in conjunction with the democratic principle, dictates that the clear repudiation of the existing constitutional order and the clear expression of the desire to pursue secession by the population of a province would give rise to a reciprocal obligation on all parties to Confederation to negotiate constitutional changes to respond to that desire [...] a system of government cannot survive through adherence to the law alone. A political system must also possess legitimacy*»⁴⁰.

La democrazia va dunque intesa, nell'ottica dei giudici costituzionali canadesi, in senso ampio, non solo quale rispetto del principio di legalità, ma anche quale espressione di legittimazione politica, tale da offrire ai cittadini gli strumenti necessari per poter far valere le proprie istanze⁴¹. Di fronte a situazioni di crisi, come istanze secessioniste, la democrazia deve avere i mezzi necessari a fornire adeguate risposte basate su principi costituzionali.

Nello specifico, la presenza di una chiara maggioranza espressa⁴², obbligherebbe il governo a negoziare, nel rispetto dei valori fondanti dello Stato di diritto canadese: «*a clear majority vote in Quebec on a clear question in favour of secession would confer democratic legitimacy on the secession initiative which all the other participants in Confederation would have to recognize*»⁴³. Tale dovere di negoziazione scaturirebbe da principi non scritti, ma ritenuti di sostegno alla carta costituzionale, o chiavi di lettura della stessa: la democrazia, il federalismo, il costituzionalismo, lo Stato di diritto, la protezione delle minoranze. Questi principi, opportunamente bilanciati, dovrebbero peraltro ispirare il comportamento delle parti durante la negoziazione⁴⁴. Infatti, la Corte evidenzia come nell'ordinamento canadese «*legality and legitimacy are linked*»⁴⁵ e le istituzioni governative, dato il complesso e frastagliato passato coloniale del Paese⁴⁶, si

³⁸ Sul punto si rinvia A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare*, cit., 1-11.

³⁹ Cfr. ID., *La democrazia dei beni comuni*, cit., 71 ss.

⁴⁰ *Reference re Secession*, cit., par. 80.

⁴¹ Cfr., ad esempio, D. AMOROSO, G. FERRAIUOLO, *Breaking a "Taboo"*, cit.; W. NORMAN, *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford 2006, *passim*.

⁴² Sul tema, si rinvia su tutti a A. TOQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835), Segrate 2006, che mette in evidenza le patologie della democrazia e parla di «tirannia della maggioranza».

⁴³ *Reference re Secession*, cit., par. 150.

⁴⁴ Sul tema, cfr., tra gli altri, T. GROPPI, *Concezioni della democrazia e della Costituzione nella decisione della Corte Suprema del Canada sulla secessione del Québec*, in *Giur.cost.*, 1998, 3057 ss.; G. POGGESCHL, *Il diritto di secessione del Québec*, cit., 1175 ss.

⁴⁵ *Reference re Secession*, cit., par. 33.

⁴⁶ Per una ricostruzione storico-giuridica sul passato coloniale del Canada, si v. T. GROPPI, *Canada*, Bologna 2006.

sono sempre adattate al mutamento dei valori sociali e politici, tentando di garantire la stabilità e la continuità dell'ordinamento giuridico. Il federalismo è nato con il precipuo scopo di conciliare le diverse realtà politico-culturali esistenti, soprattutto promuovendo «*the social and demographic reality of Quebec*»⁴⁷. Pertanto, non sarebbe possibile inquadrare il dovere di negoziazione in puntuali norme giuridiche, poiché tale fenomeno avrebbe ricadute su un piano altresì politico e si esprimerebbe «nella tensione tra *adherence to the law e legitimacy*, che appare la linea portante dell'intero parere»⁴⁸. Di conseguenza, una chiara espressione di volontà da parte del popolo imporrebbe «*a reciprocal obligation on all parties to Confederation to negotiate constitutional changes to respond to that desire*»⁴⁹ in virtù del necessario bilanciamento fra il principio democratico e il principio federale.

La Corte Suprema esclude, invece, ogni forma di secessione unilaterale: sarebbero infatti incompatibili con il testo costituzionale canadese sia il diritto di secedere senza un previo accordo con il governo federale e le altre province, sia qualsivoglia iniziativa, avviata da una singola provincia, tesa alla modifica della Carta costituzionale⁵⁰.

Dunque, i giudici canadesi accolgono la possibilità di indire un *referendum* consultivo sulla secessione, quale modalità di espressione di una chiara maggioranza sul punto: tale *referendum*, tuttavia, non avrebbe effetti giuridici diretti, ma varrebbe quale mero atto propulsivo di un procedimento di revisione costituzionale, attuabile solo previo accordo delle parti⁵¹.

È evidente che la Corte canadese non ammette la secessione *tout court*, ma invita, nell'ottica del dovuto bilanciamento dei diritti, a tener conto dei risultati referendari, espressione del principio democratico, avviando delle negoziazioni ispirate al rispetto dei valori fondamentali dell'ordinamento canadese. Soltanto un emendamento della Costituzione, frutto della volontà di tutte le parti, potrebbe legittimare una secessione: questo perché «*the Constitution is not a straitjacket*»⁵² e dinnanzi all'espressione di una chiara maggioranza a favore dell'indipendenza, l'ordinamento non potrebbe restare indifferente.

Da tutto quanto detto si evince che la rigidità della Costituzione viene “ridimensionata” dalla Corte Suprema: tale rigidità, infatti, vale nei confronti del dovere

⁴⁷ *Reference re Secession*, cit., par. 59.

⁴⁸ Così G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 17.

⁴⁹ *Reference re Secession*, par. 88.

⁵⁰ Cfr. P.H. RUSSEL, *The Patriation and Quebec Veto References: The Supreme Court Wrestles with the Political Part of the Constitution*, in *The Supreme Court Law Review: Osgoode's Annual Constitutional Cases Conference*, 54, 2011, 69 ss.

⁵¹ Cfr. G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 33, che evidenzia come il *referendum* possa essere considerato un «semplice punto d'innescio del procedimento di revisione: si tratta di un atto politico, dalla valenza meramente consultiva, cui tuttavia l'ordinamento giuridico-costituzionale non può essere indifferente, se non vuole mettere in discussione la propria essenza democratica». Sul tema, si cfr. altresì M. VOLPI, *L'organizzazione costituzionale*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino 2016, 480.

⁵² *Reference re Secession*, cit., par. 156.

di negoziare secondo i principi di buona fede e leale collaborazione⁵³, ma non esclude di tener conto delle rivendicazioni territoriali delle minoranze.

Il parere canadese sembra, pertanto, aver favorito la rottura del tabù costituzionale in tema di secessione, aprendo un ampio e complesso dibattito sulla sua possibile disciplina e legittimazione negli ordinamenti democratici, nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto⁵⁴.

2.1. *La tesi della costituzionalizzazione del diritto di secessione*

L'idea di inquadrare in termini giuridici la "questione secessionista" è stata considerata di minore rilievo da gran parte della dottrina⁵⁵, secondo la tesi prevalente della incostituzionalità della secessione.

Ciononostante, diversi studiosi⁵⁶ hanno recentemente evidenziato come l'idea che la secessione sia *ipso iure* in contrasto con la Costituzione non sia condivisibile: dall'esperienza canadese emergerebbe la necessità di esaminare, caso per caso, l'entità e le ragioni di alcune rivendicazioni, sociali, politiche e culturali, nonché la possibile inadeguatezza delle strutture esistenti rispetto alla complessità territoriale di un determinato ordinamento giuridico⁵⁷, così come il sostegno politico e sociale di cui godono le istanze in questione, per valutare se sia conveniente provare a inquadrare giuridicamente i movimenti secessionisti. Nascerebbe, in tal senso, un «dovere di negoziare»⁵⁸ in capo alle istituzioni centrali, poiché, in virtù del principio di leale collaborazione tra livelli di governo, non sarebbe corretto porsi con atteggiamenti ostruzionistici *a priori*.

⁵³ Sul principio della leale collaborazione nei sistemi federali si rinvia, su tutti, a P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 477 ss.

⁵⁴ Cfr., *ex multis*, L. MCKAY-PANOS, *The Increasing Importance of Reference Decisions in Canadian Laws*, in *www.lawnow.org*, 7 July 2014; M. JOVANOVIĆ, *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach*, Utrecht 2007, *passim*; G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino 2019, *passim*.

⁵⁵ Tra gli altri, A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996 - 1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano 1999, 1141 ss.; A. BARBERA – G. MIGLIO, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano 1997, *passim*.

⁵⁶ Cfr., tra gli altri, A. BUCHANAN, *Secession: The Morality of Political Divorce*, Boulder 1991, trad. it. L.M. BASSANI, *Secessione. Quando e perché un paese ha il diritto di dividersi?*, Milano 1994; D. PETROSINO, *Democrazia di fine secolo. L'epoca delle secessioni*, in C. DE FIORES, D. PETROSINO, *Secessione*, Roma 1996, 76 ss.; W. NORMAN, *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford 2006, 171 ss.; M. JOVANOVIĆ, *Constitutionalizing secession*, cit., *passim*; D. HALJAN, *Constitutionalising secession*, cit., *passim*; S. MANCINI, *Ai confini del diritto*, cit.; ID., *Costituzione federalismo, secessione*, cit., 779-805; ID., *Secession and Self-Determination*, in M. ROSENFELD, A. SAJO (edited by), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, 482 ss.; G. MARTINICO, *Le Costituzioni come strumento di gestione del rischio*, cit., 19-35; G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 28 ss.

⁵⁷ Cfr. T. FLEINER, *Aging Constitution*, Paper presented at the National Conference of the Australian Association of Constitutional Law, Perth, September 2001, 3 ss. secondo cui le Costituzioni si trovano ormai ad assumere nuovi ruoli, quale strumento di mediazione nei conflitti territoriali.

⁵⁸ *Reference re Secession*, cit., par. 90.

Tali spunti offerti dalla Corte Suprema canadese, adattabili a seconda dei diversi sistemi costituzionali e delle diverse tradizioni storico-culturali, potrebbero servire quali principi generali utili a poter immaginare una forma di «secessione democratica»⁵⁹, inquadrabile nel dibattito costituzionale⁶⁰. Infatti, secondo tale dottrina, sarebbe utile «addomesticare la secessione»⁶¹ allo scopo di ridurre gli effetti patologici. L'idea che emerge sembra prospettare la possibilità di rendere la secessione compatibile con il costituzionalismo: inquadrare il fenomeno in termini giuridici consentirebbe di gestire e controllare il processo, riducendo le tensioni e i contrasti che solitamente caratterizzano le vicende indipendentiste.

In termini più generali, il tema della secessione coinvolge aspetti politici e giuridici: politici, in quanto il diritto internazionale, pur ammettendo il diritto solo quale autodeterminazione dei popoli, dovrebbe confrontarsi con l'opportunità o meno di riconoscere il nuovo Stato⁶²; giuridici, utili per risolvere le problematiche legate all'esistenza di un nuovo Stato.

È evidente che gli effetti della secessione siano sempre destabilizzanti; tuttavia, secondo alcuni, il suo inserimento nelle Carte costituzionali varrebbe come strumento efficace di prevenzione del fenomeno o, quantomeno, come strumento adeguato di «gestione del rischio»⁶³. Ciò consentirebbe di considerare la secessione come un vero e proprio diritto. Tale diritto scaturirebbe dalla necessità di tener conto delle diversità e delle minoranze e di immaginare il costituzionalismo in termini più flessibili: capace di adeguarsi ai mutamenti della realtà socio-politica e culturale e di fornire risposte alle esigenze espresse democraticamente dalla società civile⁶⁴. In questa prospettiva, la risoluzione dei conflitti territoriali sembrerebbe dunque richiedere una legittimazione, mediante la predisposizione di meccanismi procedurali chiari e trasparenti, atti ad evitare che i conflitti sfocino in fenomeni dirimpenti e violenti⁶⁵.

In tale contesto, inoltre, un ruolo fondamentale è svolto dalla giurisprudenza costituzionale. Negli ultimi anni le Corti avrebbero «tentato di riportare la secessione in un contesto giuridico, non cercando una riposta facile e non celandosi dietro argomenti formalistici (ad esempio, l'assenza di una disposizione costituzionale scritta e il difetto di giustiziabilità delle questioni proposte, nel caso canadese [...])»⁶⁶. La secessione non sarebbe dunque incompatibile con gli ordinamenti costituzionali, ma dovrebbe rispettare i principi fondamentali espressi da questi, come evidenziato dalla Corte Suprema

⁵⁹ Così I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, 76.

⁶⁰ Essi, inoltre, come detto sopra, consentono di riflettere più ampiamente sul rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, che risulta amplificato nell'ambito delle rivendicazioni secessioniste.

⁶¹ Cfr. W. NORMAN, *Negotiating Nationalism*, cit., 178.

⁶² Sul punto, si v. P. DUMBERRY, *Lessons Learned from the Quebec Secession Reference*, cit., 416-452.

⁶³ Così G. MARTINICO, *Le Costituzioni come strumento di gestione del rischio*, cit., 22, il quale riprende a sua volta l'espressione di A. VERMEULE, *The Constitution of Risk*, Cambridge 2013.

⁶⁴ Cfr. A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., spec. 22 ss.

⁶⁵ Cfr. D. WEINSTOCK, *Constitutionalizing the Right to Secede*, in *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 9, 2/2001, 182-203.

⁶⁶ Così G. MARTINICO, *Le Costituzioni come strumento di gestione del rischio*, cit., 25.

canadese; in questo modo si tutelerebbero le minoranze contro le torsioni autoritarie e si garantirebbe un processo pacifico, graduale e democratico. La legittimità del fenomeno deriverebbe dunque dal rispetto dei vincoli procedurali e sostanziali: dall'accordo tra le parti e dal rispetto dei valori fondanti lo Stato di diritto durante i negoziati⁶⁷.

Parte della dottrina⁶⁸, per sostenere questa tesi e spiegarne le ragioni, ha “paragonato” la secessione al recesso dall'Unione europea: «non risulta si sia sostenuto, che, trattandosi di fenomeni proiettati oltre i limiti del costituito, essi fuoriescano dai confini dell'analisi giuridica (e dell'analisi costituzionalistica in ispecie). L'affermazione per cui percorsi di questa natura possano assumere solo una determinata direzione – quella della unione – e non anche quella di una scomposizione verso il basso della sovranità [...] appare anch'essa apodittica e indimostrata».⁶⁹ I principi di unità e indivisibilità degli ordinamenti non andrebbero dunque interpretati in modo assoluto e rigoroso, altrimenti anche a livello sovranazionale non solo lo stesso recesso dall'Unione non sarebbe consentito, ma altresì l'allargamento della comunità, con l'inclusione di altri Stati. In questo senso, nella prospettiva nazionale, la Repubblica sarebbe una e indivisibile sebbene cambi conformazione territoriale: la secessione non sarebbe equiparabile alla dissoluzione dello Stato⁷⁰.

Inoltre, l'idea che tali principi non siano imm modificabili e vadano intesi in modo relativo, sarebbe estendibile in un quadro più generale, immaginando la possibilità di modifiche territoriali: la possibilità cioè di configurare la secessione in termini legali, quale diritto “costituzionalizzabile”, in quanto non contrario *ipso iure* all'ordine giuridico costituito.

In questo senso, non manca chi sostiene che la secessione non contrasterebbe con i presupposti teorici su cui si fonda lo Stato moderno, ma al contrario ne garantirebbe l'effettività, in quanto le rivendicazioni indipendentiste sono tese proprio alla creazione di una nuova entità statale su un territorio che prima apparteneva ad un altro Stato⁷¹.

Pertanto, secondo tale dottrina, la giurisprudenza costituzionale canadese varrebbe come punto di svolta nell'interpretazione del fenomeno secessionista, considerato fino a quel momento come fenomeno *extra ordinem*: l'interpretazione data dalla Corte Suprema, favorevole ad una legittimazione di tali rivendicazioni, potrebbe dunque

⁶⁷ Cfr. D. HALJAN, *Constitutionalizing Secession*, cit., 274 ss.

⁶⁸ Cfr. R.K. CRALLÉ (edited by), *The Works of John C. Calhoun*, New York 1968, 11; L. FROSINA, *Secessione e democrazia costituzionale. Note a margine della vicenda indipendentista catalana*, in C. Murgia, *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino 2017, 392-393; C. MARGIOTTA, *Questa casa non è un albergo! A proposito della sentenza Wightman*, in *diritticomparati.it*, 16 gennaio 2019.

⁶⁹ Così G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo secessione*, cit., 38-39.

⁷⁰ Cfr. F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli (riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli artt. 5 e 132 Cost.)*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, cit., 1015 ss.

⁷¹ In questo senso, cfr. S. MANCINI, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, cit., 1-3; D.E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, cit., 9; P. RADAN, *Secession: a Word in Search of a Meaning*, in A. Pavkovic, P. Radan (a cura di), *On the Way to Statehood: Secession and Globalisation*, London 2008, 18 ss.; A. CIANCIO, *Costituzione e secessione. Profili di teoria generale e di diritto comparato*, in G. Bellomo, M. Ferrara, F. Masci, M. Salerno (a cura di), *Secessionismi Autonomismi Federalismi. Frammenti di una rosa olografica*, Contributi alle Giornate di studio, Università G. D'Annunzio, Chieti/Pescara 28 febbraio-2 marzo 2018, in *federalismi.it*, 7/2018, 56.

essere utilizzata anche per simili fenomeni in contesti europei, come, per esempio, quello spagnolo o italiano, nonostante le diversità storico-culturali degli Stati.

3. *L'orientamento della Corte costituzionale italiana*

In direzione opposta si è mossa la Corte costituzionale italiana dinnanzi alle istanze indipendentiste manifestatesi negli ultimi anni, quando per la prima volta in Italia si è assistito a concrete rivendicazioni secessioniste, tese ad ottenere per vie apparentemente legali l'indipendenza del Veneto⁷². Tale Regione aveva già in passato tentato di conquistare maggiore autonomia, mediante lo svolgimento di due *referendum* consultivi dichiarati entrambi illegittimi dalla Consulta, rispettivamente con le sentenze n. 470 del 1992 e n. 496 del 2000. In entrambi i casi la Corte aveva sostenuto che la Regione non fosse competente ad avviare un procedimento di revisione costituzionale mediante *referendum*, in quanto la procedura *ex art. 138 Cost.* assegna solo alle Camere il potere d'iniziativa di revisione. Pertanto, soltanto a seguito di una decisione del Parlamento intesa alla modifica della Costituzione, si potrebbe indire un *referendum*, a cui, comunque, dovrebbe partecipare l'intero corpo elettorale, e non soltanto una parte della popolazione. Emergeva l'idea che il popolo italiano debba essere considerato unitariamente e non come insieme di più popoli regionali⁷³.

Il Consiglio regionale veneto ha poi approvato la risoluzione n. 44 del 2012 recante "Il diritto del popolo veneto alla compiuta attuazione della propria autodeterminazione"; tale documento era destinato ai Presidenti di Giunta e Consiglio, affinché avviassero le relazioni con le istituzioni della Unione europea e delle Nazioni Unite, allo scopo di indire un *referendum* consultivo per l'autodeterminazione del popolo veneto⁷⁴.

Successivamente, nel 2014, il Consiglio regionale veneto ha approvato due leggi: la prima (15/2014)⁷⁵, volta ad ottenere ulteriori e specifiche forme di autonomia, specialmente in ambito fiscale, mediante lo svolgimento di un *referendum* consultivo basato su cinque quesiti, al cui esito (eventualmente positivo) si sarebbero avviati dei negoziati Stato-Regioni; la seconda (16/2014)⁷⁶, volta ad indire un *referendum*

⁷² Sul tema, si rinvia a G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quad. Cost.*, 2/2014, 703 ss.; D. TRABUCCO, *La regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *Amministrazione In Cammino*, 2014, 1 ss.; L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 126 ss.

⁷³ Cfr. G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *federalismi.it*, 1/2015, 14; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 1-2/2001, 224-235.

⁷⁴ Sul punto, cfr. E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomie e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in E. Catelani, S. Panizza, R. Romboli (a cura di), *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa 2015, 330.

⁷⁵ L.r. n. 15 del 2014, recante "Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto".

⁷⁶ L.r. n. 16 del 2014, recante "Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto". Sulla pronuncia si rinvia, tra gli altri, ai commenti di G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte)*

consultivo teso a conoscere la volontà dei cittadini veneti sulla possibilità che la Regione divenisse una Repubblica indipendente e sovrana.

Il quesito referendario delineato da questa seconda legge era chiaro: mirava ad ottenere, senza ambiguità, la secessione del Veneto, il cui “popolo” veniva considerato libero di “autodeterminarsi” e separarsi dallo Stato italiano.

In particolare, tale seconda legge si collocava nel contesto politico-istituzionale europeo segnato da forti rivendicazioni secessioniste⁷⁷; «certo la densità dello scontro e della polemica politica che si agitano intorno alle quasi coeve (e tra loro assai diverse) esperienze scozzese e catalana, nonché la loro rilevanza sul piano internazionale, non sembrano potersi neanche lontanamente accostare alla modesta eco che ha suscitato l’approvazione di questa legge, tanto che - va detto subito - l’ispirazione di fondo di quest’atto legislativo sembra doversi ricondurre non tanto a quella convinta e storicamente radicata adesione all’ideale secessionista che innerva le esperienze straniere quanto, piuttosto, ad esigenze contingenti di visibilità politica, più insomma un manifesto che una disciplina capace di produrre (sia pure solo sul piano della mera consultazione del popolo) effetti concreti»⁷⁸. Le intenzioni del Veneto sembravano sostanzialmente quelle di ottenere maggiore autonomia e indipendenza⁷⁹ e l’ipotesi secessionista sembrava essere strumentale al raggiungimento di tali scopi⁸⁰.

Ad ogni modo, entrambe le leggi sono state impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri dinnanzi alla Corte costituzionale e dichiarate illegittime con sentenza n. 118 del 2015. Non si intende, in questa sede, analizzare la pronuncia nello specifico, ci si limita a evidenziare che nella citata sentenza la Corte affermò, in particolare, in relazione alla legge n. 16 sull’indipendenza del Veneto - che qui interessa

prevedibile, in *federalismi.it*, 20/2015; F. CONTE, *I referendum del Veneto per l’autonomia (e l’indipendenza). Non c’è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 759 ss.

⁷⁷ Sul punto, si v. T. CERRUTI, *Istanze indipendentiste nell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 1-11.

⁷⁸ Così G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza*, cit., 3.

⁷⁹ Sul tema dell’autonomia differenziata si rinvia, *ex multis*, a A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in AA.VV. *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Rass. dir. pubb. eur. on-line*, 2/2019, 2-17; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2019, 224-230; A. RUGGERI, *Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6/2000, 845 ss.; ID., *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 2017, 15 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, 1/2007, 148 ss.; S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017, in *www.issirfa.cnr.it*; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 260-283; R. BIN, *‘Regionalismo differenziato’ e utilizzazione dell’art.116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 9-18; T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC – Dibattiti*, 2002; A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica: c’è un ordine nel caos?*, in *dirittiregionali.it*, 2/2018, 1-9; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, 21/2018; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 232-265.

⁸⁰ In questo senso, cfr. F. CLEMENTI, *Quel filo di Scozia nel vestito della democrazia europea*, in *Confronti costituzionali*, 1 ottobre 2014; C. FASONE, *Il tentativo secessionista “all’italiana” e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in *diritticomparati.it*, 5 marzo 2015.

- che «i referendum regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale»⁸¹ e soprattutto che si trattava di «sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost. L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale [...]»⁸², escludendo qualsiasi apertura al fenomeno secessionista considerato «giuridicamente inconcepibile»⁸³.

La Corte si è allineata alla giurisprudenza costituzionale precedente, e ormai consolidata⁸⁴, secondo cui i principi fondamentali dell'ordinamento, tra cui rientra sicuramente l'art. 5 Cost., non possono essere oggetto di revisione costituzionale. Infatti, né la dottrina, né la giurisprudenza costituzionale italiane concepiscono l'esistenza di diversi popoli e di diverse nazionalità. La Costituzione riconosce le autonomie territoriali⁸⁵, favorisce il pluralismo, tutela le minoranze⁸⁶, ma l'unità resta un confine e un limite invalicabile ed imprescindibile⁸⁷.

La sentenza della Consulta pone «una pietra tombale, sempre che ce ne fosse bisogno, sulla possibilità costituzionale della secessione, almeno a Costituzione vigente»⁸⁸. Ne deriva che la secessione di una Regione è considerata incompatibile con

⁸¹ Corte Cost., sent. n. 118/2015, punto 6.

⁸² Corte Cost., sent. n. 118/2015, punto 7.2. Sul tema, in dottrina, cfr. G. PISTORIO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 1/2015, 7 ss.; R. ROMBOLI, *In tema di referendum consultivi (Note a ord. C. Cost. 28 aprile 2015; C. Cost. 25 giugno 2015, n. 118)*, in *Foro Italiano*, 10/2015, 3033 ss.

⁸³ Così G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 52.

⁸⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 1146/1988, in cui la Corte afferma che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana», nonché Corte cost. sentt. n. 106/2002, n. 365/2007. Sul tema, in dottrina, si rinvia a G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, cit., 704, secondo cui, anche alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale, il referendum sull'indipendenza del Veneto era andato incontro ad una «illegittimità costituzionale scontata».

⁸⁵ Per un'analisi delle disposizioni costituzionali relative al ruolo delle autonomie territoriali dopo la Riforma del Titolo V si v. A. LUCARELLI, *Regioni e Unione europea nel nuovo assetto costituzionale: un difficile equilibrio tra sviluppo economico ed unità della dimensione sociale*, in L. Chieffi, G. Clemente di San Luca (a cura di), *Il nuovo assetto dei poteri dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2003, nonché E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo v della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni del "Gruppo di Pisa"*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino 2004, *passim*. Sul ruolo delle autonomie territoriali nel contesto europeo si rinvia, tra gli altri, a A. RUGGIERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, in *dirittiregionali.it*, 1/2018, 10-23; G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione Europea*, in *dirittiregionali.it*, 1/2018, 309-344; ID., *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 1-25.

⁸⁶ Sul tema si rinvia, su tutti, a P. CARROZZA, *Nazioni (ad vocem)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino 1995, 126 ss.

⁸⁷ Diverso è, per esempio, il caso della Spagna, la cui Costituzione contiene nel preambolo un riferimento esplicito alla pluralità di popoli e di nazionalità che caratterizzano il contesto spagnolo. Sul punto si v. G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza*, cit., 5 ss., nonché G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 89 ss.

⁸⁸ Così E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale*, cit., 336.

l'ordinamento italiano⁸⁹, in cui non sarebbero estendibili quei presupposti affermati dalla Corte Suprema canadese sulla possibilità di un emendamento costituzionale per consentire l'indipendenza di una parte del territorio⁹⁰.

3.1. La tesi della incompatibilità della secessione con l'ordinamento democratico

Le argomentazioni di ordine generale utilizzate dalla Corte costituzionale italiana in relazione al *referendum* per l'indipendenza del Veneto sembrano riflettere la tesi di una parte significativa della dottrina⁹¹, contraria ad una qualsiasi forma di legittimazione della secessione. Secondo tale dottrina, infatti, la secessione - quale fenomeno di rottura costituzionale⁹² - sarebbe contraria ai principi di unitarietà ed indivisibilità degli ordinamenti statuali, ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, nonché a tutti quei principi intimamente connessi alla forma repubblicana, e, pertanto, sottratti alla revisione costituzionale⁹³.

⁸⁹ Tale esito è lo stesso a cui si giunge sostanzialmente in Spagna. Qui, infatti, di fronte alle istanze indipendentiste della Catalogna, in un primo momento il *Tribunal Constitucional*, con la sentenza n. 42 del 2014, sostenne che se una *Comunidad Autónoma* formulava una proposta di revisione costituzionale tesa all'indipendenza, il Parlamento era tenuto a considerarla; ma il procedimento di revisione costituzionale spagnolo è talmente complesso - a causa soprattutto delle elevate maggioranze richieste - che nella sostanza il risultato era quasi impossibile da raggiungere. In un secondo momento, peraltro, con sentenza n. 31 del 2015, il *Tribunal* ha escluso del tutto la possibilità che una minoranza territoriale indichi un *referendum* consultivo destinato alla revisione costituzionale per l'ottenimento dell'indipendenza dallo Stato, conformandosi dunque a quanto sancito dalla Corte costituzionale italiana. In dottrina, sul punto, cfr. *ex multis*, J. CAGIAO Y CONDE, *Es posible un referéndum de independencia en el actual ordenamiento jurídico español? El derecho explicado en la prensa*, in Id., G. Ferraiuolo (a cura di), *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*, Madrid 2016, 161 ss.; S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 3/2015, 939 ss.; G. FERRAIUOLO, *Costituzionalismo federalismo secessione*, cit., 52-58; 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; L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in *federalismi.it*, 10/2014.

⁹⁰ G. FERRAIUOLO, *Costituzionalismo federalismo secessione*, cit., 51-52.

⁹¹ Cfr., *ex multis*, G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre* (1914), trad. it. *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano 1949, 296 ss.; S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, cit., 35 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit. *passim*; L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, cit., 115-134; ID., *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in ID., *Saggi di Storia costituzionale*, Bologna 2008, 122 ss.; A. TOMMASI DI VIGNANO, *Secessione* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, XVI, Torino, 1969, 916 ss.; A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, cit., 178 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento nell'art. 5 della Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 72; G. M. SALERNO, *Principio di unità e ragionevole decentramento della Repubblica*, in M. Bertolissi (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto*, Napoli 2015, 243 ss.

⁹² Sul tema, si rinvia a F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., 5-12.

⁹³ Sul punto, cfr., *ex multis*, A. MATTIONI, *Procedure di revisione e garanzie costituzionali*, in AA.VV., *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Napoli 1989, 38 ss., nonché A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, cit., 1-33; S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano 2007, *passim*; S. GAMBINO, *Sui limiti materiali alla revisione costituzionale della forma repubblicana dello Stato*, in *astridonline.it*, 29 luglio 2008, 1-24.

Nello specifico, la secessione sembrerebbe «contraria ai presupposti e all'essenza dello Stato di diritto costituzionale, che difficilmente può concepire una clausola di potenziale "dissoluzione" della propria integrità territoriale, posto che uno dei suoi obiettivi è il mantenimento dell'unità politica»⁹⁴. Non a caso, come detto, quasi nessuna Costituzione moderna contiene clausole di secessione.

Negli ultimi anni, l'emergere (*rectius*: il riemergere)⁹⁵ di tali fenomeni sembra corrispondere ad una più generale crisi del costituzionalismo e delle sue categorie classiche e ad una crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni, che è sfociata nelle rivendicazioni indipendentiste nei confronti degli "Stati-madre". Sebbene la risoluzione di tali problematiche richieda il riconoscimento dei diritti delle minoranze, la promozione del pluralismo politico- sociale e l'adeguamento degli ordinamenti all'evoluzione della società, mediante la predisposizione di strumenti giuridici e garanzie (anche procedurali) adeguate⁹⁶, la secessione non rappresenterebbe una soluzione attuabile e soprattutto condivisibile. Essa, infatti, presupporrebbe un vero e proprio mutamento della Costituzione ed è perciò considerata un limite invalicabile al potere di revisione costituzionale⁹⁷: non si potrebbe dar vita a diverse comunità autonome, dividendo il territorio, senza infrangere la Carta costituzionale⁹⁸. Ne deriva l'impossibilità di costituzionalizzare la secessione, in quanto ciò comporterebbe la negazione della sua stessa natura⁹⁹. In particolare, la secessione integrerebbe «gli estremi di un illecito contro la sovranità dello Stato»¹⁰⁰, poiché intaccherebbe uno degli elementi costitutivi dello stesso, il territorio, minando dunque l'identità e l'integrità statale e violandone la sua essenza¹⁰¹.

Pertanto, sarebbe assolutamente contraddittorio inserire nelle Carte costituzionali, tese a garantire e preservare l'unità politica, clausole secessioniste volte a consentire la dissoluzione dell'ordinamento. Il patto costituente non potrebbe allora essere modificato fino al punto di stravolgere i principi fondamentali¹⁰².

⁹⁴ Così L. FROSINA, *Secessione e democrazia costituzionale. Note a margine della vicenda indipendentista catalana*, cit., 391, spec. nota 10.

⁹⁵ Cfr. A. MASTROMARINO, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, cit., 640-641.

⁹⁶ Sul punto, cfr. L. FROSINA, *Secessione e democrazia costituzionale. Note a margine della vicenda indipendentista catalana*, cit., 393.

⁹⁷ In questo senso, S. CECCANTI, *Revisione costituzionale e democrazia protetta*, cit., 197, secondo cui è necessario un adeguamento della Costituzione ai mutamenti politico-sociali, ma la secessione sarebbe un fenomeno contrario ai principi fondamentali dell'ordinamento e, pertanto, non potrebbe essere oggetto di adeguamento, né di revisione costituzionale.

⁹⁸ Ancora in tema di secessione come fenomeno di rottura costituzionale si v. M. NICOLINI, *La costruzione territoriale dell'identità costituzionale tra finzioni giuridiche e "trauma" della secessione*, in *Studi parlam. e di politica cost.*, 179-180/2013, 11 ss.

⁹⁹ Cfr. A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e secessione*, cit., 178.

¹⁰⁰ Così A. TOMMASI DI VIGNANO, *Secessione* (voce), cit., 916.

¹⁰¹ Cfr. G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione*, cit., 26, nonché C. DE FIORES, *Secessione e costituzionalismo Alle origini di un dibattito attuale*, cit., 1021.

¹⁰² In questo senso si v. C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, II, Milano 1972, 3; R. ROMBOLI, *La giustizia costituzionale*, in P. PASSAGLIA-A. PERTICI-R. ROMBOLI, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo. Le fonti del diritto e gli organi di garanzia giurisdizionale*, III, Torino 2009, 330 ss.

La citata dottrina¹⁰³ s'interroga, altresì, sul ruolo decisivo svolto dalla giurisprudenza costituzionale sul tema in esame. Di fronte ai fenomeni secessionisti, infatti, le Corti si trovano a dover garantire la tutela dell'ordine costituito, pronunciandosi su disposizioni determinanti la geografia del potere e i rapporti tra gli enti territoriali. Esse devono dunque interpretare la Costituzione in modo flessibile, talvolta dovendo assumere decisioni di ampio significato politico. Di talché, alcuni studiosi¹⁰⁴, si sono soffermati su tale ulteriore aspetto problematico, che lederebbe il principio della separazione dei poteri, affidando alle Corti il compito di effettuare valutazioni politiche, che esulano dalla sua sfera di competenza: in questo senso, «il potere giurisdizionale sta[rebbe] nuovamente e rapidamente conquistando il vertice della piramide politica e sociale»¹⁰⁵.

Nel caso italiano, per esempio, la Corte costituzionale sembra aver assunto decisioni tese più in generale alla salvaguardia *pro futuro* dell'ordinamento da possibili tensioni ed “attacchi” all'unità politica e all'integrità territoriale. Per farlo, essa ha censurato «gli atti impugnati non tanto sulla base dei profili di illegittimità che questi effettivamente presentano, ma in ragione delle conseguenze che scaturirebbero dalla loro applicazione»¹⁰⁶.

In Italia, peraltro, di fronte all'approvazione di un testo di legge che minacci l'integrità territoriale, lo stesso Presidente della Repubblica potrebbe rifiutarsi di promulgare la legge, anche qualora le Camere, tralasciando i rilievi presidenziali, approvino un'altra volta il medesimo testo. Egli infatti non potrebbe «prescindere, innanzitutto, dalla conservazione dell'integrità territoriale del Paese. Si configurerebbe, addirittura, un vero e proprio dovere presidenziale di non procedere alla promulgazione di una legge di revisione qualora si profili una violazione talmente grave da minacciare valori assolutamente inviolabili come l'unità della Nazione, ovvero uno dei principi supremi della Costituzione o dei diritti fondamentali della persona»¹⁰⁷.

Ora, questa dottrina, contraria ad una qualsivoglia legittimazione del fenomeno secessionista, evidenzia altresì, in relazione al parere della Corte Suprema canadese, che in Canada sino all'entrata in vigore del *Constitution Act* del 1982 non era previsto in Costituzione alcun procedimento di revisione costituzionale. Esso è stato introdotto soltanto dopo il primo *referendum* per l'indipendenza del Québec del 1980, ma senza prevedere alcuna clausola specifica di secessione. Questa circostanza dimostrerebbe che

¹⁰³ Cfr. D.E. TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, cit., 9 ss.; T. CERRUTI, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, in G. Bellomo, M. Ferrara, F. Masci, M. Salerno (a cura di), *Secessionismi Autonomismi Federalismi. Frammenti di una rosa olografica*, cit., spec. 120-123.

¹⁰⁴ Si v. per esempio D. HALJAN, *Constitutionalising secession*, cit., 27 ss.

¹⁰⁵ Così A. LUCARELLI, *Modelli giuridici di incalcolabilità del diritto*, in A. Apostoli, M. Gorlani (a cura di), *Crisi della giustizia e (in)certezza del diritto*, Atti del Convegno di Brescia, 24 novembre 2017, Napoli 2018, 124. Sul ruolo “politico-giudiziale” svolto oggi dalla giurisprudenza costituzionale si rinvia altresì a S. STAIANO, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore*, cit., spec. 37-39, nonché a N. LIPARI, *Giudice legislatore*, in *Foro.it.*, vol. 142, 2, 2017, 492 ss.

¹⁰⁶ Così T. CERRUTI, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit., 123. Nello stesso senso, l'Autrice rinvia a A. MANGIA, *Il federalismo della “descrizione” e il federalismo della “prescrizione”*, in *Giur. cost.*, 6/2007, 4049 ss.

¹⁰⁷ Così I.A. NICOTRA, *La “sfida” secessionista e il valore “unificante” della solidarietà territoriale. L'ultima frontiera della protesta populista*, in *federalismi.it*, 9/2019, 6.

la scelta del legislatore canadese di non introdurre questa clausola in Costituzione sia stata chiara ed esplicita nel senso di non volere legittimare *ex ante* tali fenomeni¹⁰⁸.

In tale complesso contesto, peraltro, pur volendo ammettere per ipotesi di poter inquadrare giuridicamente il fenomeno secessionista, permarrebbe, un ampio margine d'incertezza circa gli esiti delle diverse procedure di secessione attuabili: ci si domanda a chi spetterebbe il riconoscimento della nuova entità territoriale e quale sarebbe il regime giuridico sia del nuovo che del precedente ordinamento statale.

Questi elementi sembrano sfuggire ad un preciso inquadramento giuridico e appaiono riconducibili alla mera realtà fattuale. Anche per questa ragione sarebbe da respingere la possibilità di riconoscere un diritto costituzionale alla secessione, che resterebbe un fenomeno politico *extra ordinem*, estraneo alla sfera del diritto e contrario ai valori fondanti lo Stato repubblicano¹⁰⁹.

I principi di unità ed indivisibilità sarebbero dunque caratteri essenziali ed intangibili della statualità e limiti invalicabili al potere di revisione costituzionale¹¹⁰; « *à l'inverse, la sécession ou la modification des frontières est tout aussi généralement exclue par le droit constitutionnel, ce qui ne saurait surprendre, puisque celui-ci est le fondement de l'Etat qui pourrait par hypothèse être amputé* »¹¹¹.

4. Notazioni conclusive

Lo studio condotto consente di svolgere qualche riflessione conclusiva, anche di natura propositiva, sui problemi, non solo teorici, connessi alle rivendicazioni indipendentiste; e, tra queste, sulle eventuali conseguenze dell'ipotesi di introduzione di previsioni costituzionali recanti il diritto di secessione. Profili giuridici complessi, che, come evidenziato, hanno assunto specifico interesse alla luce dei recenti conflitti, causati dalle rivendicazioni secessioniste sviluppate in taluni territori, che hanno variamente coinvolto le democrazie occidentali e aperto importanti dibattiti dottrinali. Le cause di queste vicende conflittuali si collocano nelle trasformazioni dei modelli rappresentativi e si affermano principalmente nei contesti in cui sono maggiori la sfiducia e la delegittimazione dei cittadini nei confronti delle classi dirigenti: «la crisi della rappresentanza politica ne è [...] uno strumento, così come proposto, inservibile,

¹⁰⁸ Cfr. J.F. GAUDREAU-DESBIENS, *The Law and Politics of Secession: From the Political Contingency of Secession to a "Right to Decide"? Can Lessons Be Learned from the Quebec Case?*, in G. Delledonne, G. Martinico (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*, cit., 35-36.

¹⁰⁹ Cfr., in tal senso, già H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Tübingen 1920, trad. it. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, Milano 1989, 447 ss.; nonché, A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e secessione*, cit., 153 ss.; C. R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, in *Un. Chi. Law Rev.*, 58/1991, 635 ss.; D.E. TOSI, *Secessione*, cit., 80 ss.

¹¹⁰ Cfr. P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo. Notazioni introduttive sulla Costituzione come fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa*, in *federalismi.it*, 1/2015, 5.

¹¹¹ Così la Commissione di Venezia, nel Rapporto *Un cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe*, CDL-Inf (2000) 16, 2-3.

menzognero, incapace ad affrontare la complessità dell'esistente, inefficace a dare risposte alla soluzione della crisi economica, finanziaria, politica e sociale, aggravata dai processi globalizzati»¹¹².

L'emersione di queste tensioni ha visto la giurisprudenza costituzionale, nell'assenza di un quadro legislativo chiaro, svolgere un ruolo determinante nella risoluzione dei conflitti. L'opera dei giudici si è resa indispensabile per dirimere questioni connotate da alta conflittualità istituzionale¹¹³, in molti casi compiendo scelte destinate a conformare anche il segno culturale e politico di alcuni principi (a partire dal quello di sovranità) e di alcuni temi (a partire da quello relativo agli assetti territoriali degli Stati).

Emblematico, in tal senso, è il ruolo interpretato dalla Corte Suprema canadese: essa, nel parere sulla secessione del Québec, sembra leggere le rivendicazioni indipendentiste quali fenomeni compatibili con i valori costituzionali e i principi non scritti desumibili dall'interpretazione della stessa. Di qui, la Corte ha sostenuto che, di fronte ad una «*clear expression of a clear majority*», i governi centrali hanno un «*duty to negotiate*»¹¹⁴ con le parti in causa, che, in caso di accordo, condurrebbe ad una modifica costituzionale tesa alla concessione del diritto di secessione ad un'entità territoriale. Pertanto, i principi di unità e indivisibilità «arretterebbero»¹¹⁵ innanzi all'espressione - che può manifestarsi mediante il ricorso a consultazioni popolari - di una chiara volontà di secedere dallo Stato di appartenenza: tali principi, infatti, andrebbero temperati con altri valori fondamentali, quali per esempio la democrazia, il federalismo e i diritti delle minoranze. Ne deriva che, nella prospettiva della Corte Suprema, pur escludendosi la possibilità di una secessione unilaterale, sarebbe possibile costituzionalizzare una clausola di secessione negoziata che legittimerebbe l'indipendenza di un'entità territoriale, previo accordo tra le parti.

A partire dalla pronuncia canadese alcuni studiosi hanno ragionato sulla secessione in termini di compatibilità con la Costituzione: sembrerebbe essersi dunque rotto quel «tabù» costituzionale, ritenendo di potere legittimare ed inquadrare in termini giuridici un diritto di secessione. Si è così sviluppato un filone dottrinale volto a sostenere l'opportunità di introdurre una clausola di secessione nelle Costituzioni, in ossequio ai principi democratici e alla tutela delle minoranze. Secondo alcuni, peraltro, tale clausola avrebbe una funzione deterrente nei confronti delle forme incontrollate e violente di rivendicazioni indipendentiste: nelle ipotesi in cui il rischio di rottura sia plausibile si potrebbe dunque valutare l'ipotesi di disciplinare l'esercizio del diritto di secessione, così da limitare i rischi connessi alle tensioni e ai conflitti che potrebbero sorgere per il suo riconoscimento¹¹⁶.

¹¹² Così A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., 2.

¹¹³ Sul ruolo della giurisprudenza costituzionale in prospettiva comparata e sulle possibili trasformazioni del modello si rinvia a P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli 2006, 679 ss.

¹¹⁴ Tutti i virgolettati del periodo sono tratti dalla *Reference re Secession of Quebec*, cit., par. 93.

¹¹⁵ Cfr. G. FERRAIUOLO, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, cit., 32.

¹¹⁶ Cfr. S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, cit., 797.

Sicuramente il parere della Corte Suprema canadese ha indotto parte della dottrina a considerare per la prima volta la possibilità di legittimare la secessione e a ripensare il concetto stesso di democrazia: «*in this, the Canadian Reference has represented a turning point thanks to the incredible effort made by the Supreme Court to frame secession from a legal point of view, by showing this way the added value of the legal dimension and the not exclusively political flavour of secession*»¹¹⁷.

Ciononostante, la vicenda canadese ha avuto un impatto moderato in Italia, come testimonia la sentenza della Corte costituzionale relativa alle istanze indipendentiste del Veneto. Sulla scia delle rivendicazioni di autonomia e indipendenza che hanno coinvolto diversi Stati europei, la Regione ha indetto due *referendum* tesi, l'uno al conseguimento di una maggiore autonomia, e l'altro all'indipendenza. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di entrambe le richieste referendarie, sostenendo – con particolare riferimento al secondo *referendum*, di specifico interesse per il presente studio – che, dal punto di vista procedurale, agli enti territoriali non spetti l'iniziativa di revisione costituzionale, non potendosi questi classificare come enti sovrani al pari degli organi rappresentativi nazionali; dal punto di vista sostanziale, che i principi di unità ed invisibilità della Repubblica siano “inattaccabili” e valgano come limiti materiali alla revisione costituzionale. Sembrerebbe, peraltro, che le istanze indipendentiste del Veneto siano state sostanzialmente utilizzate dalla Regione come *escamotage*: più che voler ottenere l'indipendenza, il Veneto avrebbe mirato ad attingere ad ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, soprattutto in campo economico, e avrebbe indetto il *referendum* per l'indipendenza in modo strumentale all'ottenimento di quegli obiettivi. Ad ogni modo, più in generale, emerge una totale chiusura da parte della Corte costituzionale italiana al riconoscimento dei fenomeni secessionisti.

In linea con questa pronuncia, la dottrina maggioritaria esclude la possibilità di qualsiasi forma di legittimazione della secessione, sostenendo che essa contraddica l'essenza stessa della statualità e sia pertanto incompatibile con il costituzionalismo. Ogni ipotesi di dissoluzione del territorio sarebbe, infatti, contraria alla *ratio* delle Costituzioni, tese alla salvaguardia dell'unità politica e dell'integrità statale, e ai principi fondamentali in essa contenuti, e sarebbe pertanto classificabile solo in termini di rottura costituzionale. Tali studiosi, pertanto, sostengono la necessità di riconoscere e garantire il pluralismo, favorendo i diritti delle minoranze, mediante ordinamenti regionali o federali, senza però spingersi fino a legittimare la secessione, considerata una ipotesi rottura costituzionale. In questo modo, peraltro, si eviterebbe che si faccia della clausola di secessione un «uso “strategico” [...] con la conseguente paralisi dei processi decisionali» e che «la previsione del diritto di secessione sia percepita dalle loro opinioni pubbliche come prova della loro “cattiva coscienza”, così inducendo a sentimenti di rassegnazione e di resa all'eventualità del distacco anche i settori della

¹¹⁷ Così G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, *Introduction: The Legacy of the Reference Re Secession of Quebec*, in G. Delledonne, G. Martinico (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession. Legacies of the Quebec Secession Reference*, cit., 2.

minoranza e, più in generale, della popolazione, che sarebbero favorevoli alla conservazione dello *status quo*»¹¹⁸.

Pare utile evidenziare, inoltre, che i contesti politico-istituzionali e culturali in cui si sono manifestati tali conflitti territoriali appaiono piuttosto differenti: com'è noto, per esempio, in Italia manca la concezione di più popoli e più nazionalità, come accade in altri Paesi europei, ma soprattutto in Stati plurinazionali come il Canada. Qui, peraltro, il passato coloniale del Paese ha comportato l'esistenza di molteplici culture e tradizioni differenti, nonché l'utilizzo di lingue diverse e il sistema di *common law* lascia ampi margini di autonomia ai giudici, e soprattutto alla Corte Suprema, le cui decisioni hanno un maggiore impatto politico¹¹⁹. Lo stesso approccio ai diritti fondamentali riflette il carattere ibrido della Costituzione canadese: in Canada, infatti, l'esistenza della c.d. *notwithstanding clause*¹²⁰ consente al Parlamento di poter derogare, per un periodo di tempo limitato, ad alcuni principi fondamentali espressi in Costituzione¹²¹. In Italia tale effetto non sarebbe sostenibile sul piano giuridico, in quanto i principi fondamentali sfuggono allo stesso procedimento di revisione costituzionale.

Pertanto, pur ritenendo opportuna una valutazione caso per caso, che tenga conto delle tradizioni storico-culturali dei singoli Stati e della peculiarità dei diversi conflitti territoriali – si è detto sin dalla premessa della diversa portata dei conflitti e della eterogeneità degli assetti e dei contesti in cui essi si collocano – la tesi della incompatibilità della secessione con gli ordinamenti costituzionali pare maggiormente condivisibile. Tali fenomeni sembrerebbero condurre, infatti, al sovvertimento dell'ordine costituito e una loro introduzione in Costituzione parrebbe legittimare la dissoluzione dell'identità stessa dello Stato e dei principi fondamentali che la sorreggono¹²². La secessione, infatti, sembra incompatibile non solo con i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, ma altresì con i principi fondamentali di eguaglianza e solidarietà economica, politica e sociale, nonché con tutti quei principi intimamente connessi alla tutela della forma repubblicana¹²³ e, dunque, sottratti *ipso iure* al procedimento di revisione costituzionale¹²⁴. A ciò si aggiunge che, accordare il

¹¹⁸ Tutti i virgolettati del periodo sono tratti da S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, cit., 795-796.

¹¹⁹ Cfr. P. CARROZZA, *La giustizia costituzionale e i suoi modelli: il problema delle regole su organizzazione e funzionamento. Sintesi di un dibattito*, in P. COSTANZO, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino 1996, 449 ss., il quale ragiona sull'importanza di ricercare le ragioni di divergenza tra i diversi sistemi di giustizia costituzionale «al fine di garantire la maggior funzionalità dell'istituto rispetto alla sua funzione primaria».

¹²⁰ Section 33, *Canadian Charter of Rights and Freedoms, Constitution of Canada*.

¹²¹ Sul tema, si rinvia, tra gli altri, a B. BILLINGSLEY, *Section 33: The Charter's Sleeping Giant*, in *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 21/2002, 330 ss.; M.R. RADICIOTTI, *Protezione dei diritti fondamentali, judicial review e notwithstanding clause in Canada*, in G. Rolla (a cura di), *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano 2008, 205 ss.

¹²² Chiaramente la tematica va affrontata seguendo prospettive differenti qualora si tratti del diritto di autodeterminazione dei popoli, derivante da situazioni di oppressione e non da una condizione pacifica.

¹²³ Sul punto, cfr. M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia 2019, 9 ss.

¹²⁴ In Italia l'art. 139 Cost. prevede espressamente che la forma repubblicana non possa essere oggetto di revisione costituzionale. Sul punto, si v. Corte cost., sent. n. 1146/1988, cit.

diritto di secessione ad una determinata entità territoriale, potrebbe creare un indesiderato effetto *domino*, spingendo anche altri soggetti a rivendicare l'indipendenza.

Peraltro, l'apertura verso una legittimazione del diritto di secessione è in contrasto con gli stessi intenti dei padri Costituenti: gli obiettivi compromissori a cui essi miravano, infatti, si sono tradotti nel riconoscimento delle autonomie territoriali, nei limiti, tuttavia, dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, proprio allo scopo di evitare che un'eccessiva "apertura" potesse legittimare rivendicazioni ulteriori. Rivendicazioni che, inoltre, sembrano appartenere più alla sfera politico-fattuale che non a quella giuridica e che sembrano dipendere fortemente dalle vicende politiche e dalle istanze espresse dai partiti che riscuotono maggiori consensi in quel determinato periodo. In Québec per esempio, le pressioni e i conflitti legati all'indipendenza si sono decisamente attenuati negli ultimi anni, in cui il secessionista *Parti Québécois*, promotore del *referendum* sull'indipendenza¹²⁵, ha perso numerosi consensi.

Pertanto, sebbene la democrazia possa esprimersi in diverse forme, e gli istituti di democrazia diretta e di democrazia partecipativa si rendano compatibili con il modello rappresentativo¹²⁶, essi incontrerebbero dei limiti invalicabili nella tutela della forma repubblicana e nei principi costituzionali fondamentali, oltre i quali si sconfinerebbe nell'*extra ordinem*: quando ciò accade, peraltro, il ruolo delle Corti «tende a fuoriuscire dalla sfera giuridica per sconfinare in quella politica»¹²⁷.

Alla luce di quanto considerato, le conclusioni - pur tra i punti fermi di cui si è detto - paiono necessariamente provvisorie. La forza delle istanze indipendentiste e la portata delle questioni messe in campo impongono senza dubbio un supplemento di riflessione: le questioni in gioco, infatti, restano di straordinaria rilevanza, sia sul piano della teoria giuridica, sia su quello delle scelte di politica costituzionale. E, in questo senso, forse converrà continuare a indagarle attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale, il cui ruolo, come qui si è tentato di ricordare, si rivela talvolta dirimente, anche in ordine all'assorbimento di conflitti che si producono su ambiti diversi. D'altronde, se la prospettazione di soluzioni giuridiche conformi ai modelli costituzionali non è parsa agevole in tema di conflitti territoriali, il compito dello studioso resta quello di ricercare soluzioni possibili, tra statuti teorici e dinamiche fattuali, in cui la individuazione di punti di equilibrio, seppur difficile, rimane irrinunciabile.

¹²⁵ Sul tema, cfr. F. LANCHESTER, *La "Patriation" della Costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 1/1983, 337 ss.; G. PASSANITI, *Il Québec è una "nazione": un passo verso la "riconciliazione" o la secessione?*, in *federalismi.it*, 2/2017;

¹²⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 37/2008, 157-182.

¹²⁷ Così T. CERRUTI, *Istanze autonomiste e secessioniste nelle pronunce dei giudici costituzionali*, cit., 123.