



4 SETTEMBRE 2019

La “sfida” secessionista e il valore
“unificante” della solidarietà
territoriale. L’ultima frontiera della
protesta populista

di Ida Angela Nicotra

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania

La “sfida” secessionista e il valore “unificante” della solidarietà territoriale. L’ultima frontiera della protesta populista *

di Ida Angela Nicotra

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania

Sommario: 1. La vicenda catalana e il referendum sull’indipendenza. 2. Unità, integrità territoriale e limiti ai referendum consultivi in Italia. 3. Indissolubile unità della Nazione e autonomia in Spagna. 4. I movimenti separatisti. 5. Diritto all’autodeterminazione dei popoli e pretesa alla secessione. 6. Indivisibilità dello Stato e principio di solidarietà. 7. Conclusioni.

1. La vicenda catalana e il referendum sull’indipendenza.

La vicenda catalana ha riportato al centro del dibattito istituzionale, e non solo in Spagna, il tema della relazione, per la verità, mai del tutto risolta, tra principio d’indivisibilità dello Stato e autodeterminazione dei popoli.

Il lungo iter del referendum sull’indipendenza della Catalogna, voluto fortemente dalla Generalitat de Catalunya e dal suo Presidente Carles Puigdemont, induce a riflettere ancora sulla dialettica tra autonomia e suoi limiti, tra pretese separatiste e solidarietà territoriale¹.

La consultazione dell’ottobre del 2017 rappresenta la tappa più eclatante di un percorso molto travagliato che inizia nel 2010, allorquando il Tribunale Costituzionale giudica non conformi al Testo fondamentale alcune norme dello Statuto della Catalogna approvato nel 2006. In particolare, le previsioni contenute nel preambolo in cui si fa riferimento alla “realtà nazionale” catalana². Dopo il fallimento della proposta del 2014³, il Parlamento catalano ci riprova nel 2017, formulando un quesito referendario dal tenore inequivocabile: “*Volete che la Catalogna sia uno Stato indipendente in forma di Repubblica?*” E l’esito, secondo quanto stabilito dalla legge regionale catalana, avrebbe dovuto avere carattere vincolante. Ciò si poneva

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Lo scritto è destinato al volume collettaneo, in corso di pubblicazione, “*Prospettive del costituzionalismo contemporaneo: in occasione del 70° anniversario della Costituzione italiana e del 40° anniversario della Costituzione spagnola*”, Atti del IV Congresso Internazionale del Seminario italo-spagnolo, a cura di G.M. Teruel Lozano, A. Pérez Miras, E.C. Raffiotta, M.P. Iadicicco.

¹ S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano 2017, 75.

² Con la sentenza n. 31 del 28 giugno del 2010 il Tribunale Costituzionale dichiara, inoltre, incostituzionale l’art. 8 dello Statuto che richiama la bandiera, l’inno e la festa come simboli della nazione catalana, in contrapposizione a quelli riconosciuti dalla Monarchia parlamentare spagnola.

³ V. G. Conti, *La Catalogna tra secessione e Costituzione*, in *Diritti comparati*, settembre 2/2018.

in linea con la risoluzione del Parlamento regionale⁴ di avviare il procedimento per rendere effettivo il diritto di decidere sul futuro politico collettivo del popolo catalano⁵, nel rispetto dei principi di partecipazione, sovranità, trasparenza, legittimità democratica. Il referendum dava ragione all'opzione separatista⁶. L'istanza autonomista ha visto la schiacciante vittoria dei sì, con oltre il 90% dei consensi favorevoli all'indipendenza. Il 17 ottobre 2017 il Tribunale costituzionale dichiarava nulla la legge istitutiva del referendum, in quanto lesiva della supremazia della Costituzione, della sovranità, dell'indissolubile unità della nazione spagnola. Il Parlamento della Regione procedeva, comunque, ad approvare, a scrutinio segreto, la nascita della Repubblica Catalana, come Stato indipendente⁷. Intanto, il Senato spagnolo, con l'applicazione, per la prima volta nella storia, dell'art. 155 della Costituzione, commissariava gli organi della Regione e decretava lo scioglimento del Parlamento catalano, indicando contestualmente nuove elezioni⁸.

2. Unità, integrità territoriale e limiti ai referendum consultivi in Italia

Dal punto di vista del diritto interno il profilo di maggiore interesse riguarda il carattere di unità e indissolubilità dello Stato.

L'indivisibilità, invero, costituisce un tratto qualificante di ogni ordinamento giuridico statale, poiché strettamente connessa al rapporto intercorrente tra popolo, sovranità e territorio. L'art. 4, 2° co. del Trattato dell'UE scrive che *“l'Unione rispetta le funzioni essenziali degli Stati, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”*.

Secondo la concezione classica, il popolo esercita la sovranità in un determinato ambito spaziale, in modo indipendente ed esclusivo rispetto a ogni altro organismo o Stato.

Infatti, la maggior parte delle Costituzioni prevede un divieto implicito o espresso di attentare all'indivisibilità del territorio.

⁴ *Risoluzione del Parlamento di Catalogna del 23 febbraio 2013*, dichiarata dal Tribunale Costituzionale, con la sent. n. 42 del 2014, in contrasto con la Costituzione spagnola, in quanto secondo i principi dell'attuale ordinamento solo il popolo spagnolo è sovrano, in maniera esclusiva e indivisibile. A nessun altro soggetto o organo dello Stato e a nessuna frazione del popolo è possibile attribuire la qualità di sovrano. La stessa sentenza si pronuncia a favore della legittimità del “diritto a decidere”, sul presupposto che il Costituente spagnolo abbia prescelto il modello di democrazia a “potere aperto”.

⁵ G. Vagli, *Spagna: l'ipotetico referendum sull'indipendenza della Catalogna, in forum costituzionale.it*, 2014.

⁶ F. Bilancia, *Il “derecho a decidir” catalano nel quadro della democrazia costituzionale, Le istituzioni del federalismo 2014*, 986 ss.; F. Minni, *Secesionismo y sentimiento antieuropeo: los desafíos del federalismo en Europa*, in *Costitución e integración europea, a cura di A. P. Miras, G. M. Ternel Lozano, E. C. Raffiotta*, Madrid 2017, 257 e 258.

⁷ La dichiarazione d'indipendenza è stata annullata dal Tribunale Costituzionale spagnolo il 31 ottobre 2017.

⁸ A. Mastromarino, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio AIC*, 3\2017.



Se a qualsiasi altro soggetto fosse consentito di esercitare un potere d'imperio altrettanto indipendente sulla stessa porzione di territorio o su parte di essa si porrebbe come un'incognita non soltanto la sovranità dello Stato, ma la sua integrità territoriale e, in definitiva, la sua stessa esistenza. In questa prospettiva, un modello costituzionale costruito su un decentramento politico "forte" costituisce un presidio a tutela del principio unitario. Ecco perché la previsione contenuta nell'art. 5 della Costituzione italiana concilia armonicamente i principi di unità e indivisibilità con il riconoscimento delle autonomie locali e del più ampio decentramento amministrativo⁹. Di modo che, la proposizione costituzionale introduce il principio dell'autonomia, riconoscendo agli enti decentrati la capacità di darsi norme proprie. Ciò sul presupposto che alla distribuzione territoriale del popolo debba corrispondere un governo capace di fornire soluzioni adeguate alle domande localizzate su una determinata parte del territorio nazionale. Nell'edificazione dello Stato repubblicano il riconoscimento del pluralismo è stato accompagnato con l'idea di storicizzare il significato di sovranità, restituendo frazioni di essa ai differenti gruppi presenti nella società, al fine di dare rilievo costituzionale alla disomogeneità delle istanze proprie di ogni collettività intermedia. Di conseguenza la sovranità imputata al popolo nella sua globalità concorre con l'autonomia riconosciuta alla collettività stanziata su un determinato territorio. Col che, invero, si percepisce, l'assetto istituzionale in termini di simultaneità e compatibilità tra Stato da una parte e Regioni e Città Metropolitane dall'altra, entro il medesimo ambito spaziale e alla necessaria coesistenza sulla stessa entità materiale dello Stato e degli enti non dotati di sovranità¹⁰. Tutto ciò è reso ancor più chiaro dall'evoluzione dell'ordinamento giuridico italiano verso un tipo di stato spiccatamente decentrato, riassunta nell'articolo di apertura del nuovo titolo V, all'art. 114. Mentre nel testo previgente si affermava: "*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*", adesso, la formulazione novellata dispone che: "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*", offrendo una tutela di esistenza a tutti gli enti locali, ma, in primo luogo, ponendoli tutti sullo stesso piano e elencandoli secondo un criterio di prossimità, partendo dall'ente più vicino al cittadino. Così, se l'autonomia rappresenta "*quasi la faccia interna della sovranità*"¹¹, l'indipendenza di entità decentrate sancirebbe la trasformazione della spazialità dello Stato e dunque la fine della sovranità statale, quanto meno, nella sua originaria versione.

⁹ Nello stesso senso, F. Giuffrè, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, 2012, 1 se.; G. Demuro, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, 14 dicembre 2018, 72.

¹⁰ Sul punto, I. Nicotra, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 1995, 9 ss.

¹¹ G. Berti, *La responsabilità pubblica, Costituzione e amministrazione*, Padova 1994, 203.

Prova ne sia che le Costituzioni nazionali non prevedono il diritto alla secessione¹², al massimo possono consentire modificazioni territoriali che incidono sulle porzioni di territorio spettanti alle entità locali, ma che lasciano integro lo spazio di proprietà statale. Come avviene, ad esempio, per gli articoli 132 e 133 della Costituzione italiana, che tratteggiano in maniera significativa la relazione intercorrente tra comunità dei cittadini e territorio degli enti regionali e locali¹³.

Diversamente, il diritto di separarsi costituisce una deroga di carattere eccezionale e trova, di rado, sistemazione nelle Carte costituzionali, e comunque in ordinamenti a struttura federale e mai in quelli di tipo unitario. La previsione contenuta nell'art. 72 della Costituzione sovietica del 1977 assicurava a “ogni Repubblica il diritto di libera secessione dall’Unione”. L’art. 50 del Trattato sull’Unione Europa prevede che “ogni singolo Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall’Unione”. Queste due disposizioni confermano come il diritto di separarsi sia ammissibile solo per rafforzare la sovranità di uno Stato che, proprio grazie alla secessione, può revocare le cessioni di sovranità a suo tempo compiute in favore di un ordinamento sovranazionale di natura federale¹⁴. In nessun caso, è previsto in Costituzione il diritto alla secessione a favore di una parte del popolo.

Alla base della solenne affermazione contenuta nell’art. 52 della Costituzione, che definisce “sacro” il dovere di difesa della Patria, sta proprio la finalità di preservare “l’interesse dello Stato – comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e – al limite – alla sua stessa sopravvivenza” (Corte Cost. sent. n. 86/1977) e la “necessità fondamentale e suprema attinente all’esistenza e difesa dello Stato” (Corte Cost. sent. n. 37/1962).

L’indivisibilità è presidio dell’integrità territoriale dell’ordinamento statale e perciò sottratto al procedimento di cui all’art. 139 della Costituzione. Siamo di fronte ad un limite assoluto, non derogabile neanche nelle forme previste dal legislatore della revisione costituzionale, perché una legge che avesse di mira “la divisione della Repubblica in uno o più Stati, o alla separazione di una o più parti d’Italia dalla Stato”¹⁵ si porrebbe in palese contrasto con i principi basilari della Costituzione.

¹² Al riguardo cfr., G. Marazzita, *I mutamenti della sovranità tra descrizione e prescrizione*, in *Federalismi.it*, numero speciale, n. 7/2018, 84.

¹³ Le modificazioni territoriali devono essere sostenute dal consenso delle popolazioni interessate mediante iniziativa o/e referendum per procedere con legge dello Stato al trasferimento di Province e Comuni dal territorio di una Regione a un’altra; ovvero su iniziativa dei Comuni al legislatore ordinario di adottare il mutamento di circoscrizioni provinciali e l’istituzione di nuove Province nell’ambito di ciascuna Regione, cfr., I. Nicotra, *Territorio e circolazione*, cit. 27 ss., Id, *La Provincia e il fondamento costituzionale del diritto alla integrità territoriale delle popolazioni locali*, in *Federalismi.it*, numero 23, del 5/12/2012. M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova 1991, *passim*.

¹⁴ Sul punto, G. Marazzita, *I mutamenti della sovranità tra descrizione e prescrizione*, cit., 85.

¹⁵ C. Esposito, *La Costituzione Italiana*, 1954, p.73.

Non solo. Ipotesi di questo tipo potrebbero indurre il Presidente della Repubblica a non promulgare la legge anche nel caso in cui le Camere, ignorando i rilievi presidenziali, approvino nuovamente la stessa nel medesimo testo. Sebbene, infatti, secondo quanto prescritto dal 2° comma dell'art. 74 “*se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata*”, il Capo dello Stato può rifiutare la promulgazione se la legge presenta dei contenuti in così lacerante contrasto con la Carta Costituzionale che la sua promulgazione potrebbe configurare un'ipotesi di responsabilità presidenziale per alto tradimento o attentato alla Costituzione¹⁶. Il Presidente della Repubblica è “*il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale*”. Egli, cioè, simboleggia la comunità nazionale nel suo complesso che non può 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. Tanto da poter indurre il Presidente della Repubblica a sollevare conflitto di attribuzioni, affinché la Corte Costituzionale accerti l'insussistenza dell'obbligo di promulgare¹⁷.

Ed è il legislatore italiano che, sulla scorta del dettato costituzionale, definisce il concetto di sicurezza esterna e interna¹⁸ come “*la difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica – anche in attuazione di accordi internazionali – dalle minacce provenienti dall'estero e la difesa della sicurezza interna della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica*”.

L'indivisibilità, dunque, riguarda il modo di essere della Repubblica italiana sotto il profilo strutturale. Il discorso sul valore dell'unità non può che riguardare anche lo strumento referendario. Infatti, il referendum, compreso quello di natura meramente consultiva, è elemento di cerniera tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che svolge la funzione di influenzare o contrastare processi decisionali pubblici. Perciò i referendum nazionali, regionali e locali “*sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa*”. Così la Corte ha dichiarato precluso ai

¹⁶ In questo senso, G. de Vergottini, *Diritto Costituzionale*, Padova 2012, 561, il quale concorda con l'idea che in ipotesi limite il Capo dello Stato “*non può assecondare la promulgazione di leggi potenzialmente eversive del testo costituzionale*”.

¹⁷ Invero, il Capo dello Stato, ove dovesse insorgere “*un siffatto drammatico problema*” potrebbe, nelle more dell'iter di revisione costituzionale, inviare un messaggio alle Camere per prospettare, in tutta la sua gravità, al Parlamento e all'opinione pubblica il rischio di sovvertimento delle istituzioni repubblicane, attraverso la promulgazione; per questa tesi, S. Galeotti – B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. Disc. Pubbl.* XI, Torino, 1996, 465.

¹⁸ Cfr. art. 6 e 7, l. n. 3 agosto 2007, n.124, (*la legge istitutiva del Sistema d'informazione per la Sicurezza della Repubblica*).

referendum regionali l'indizione di consultazioni tali da suggerire “*sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica*”¹⁹ di cui all'art. 5 della Costituzione.

Naturalmente, la fisionomia del nostro ordinamento si sviluppa intorno a principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale, l'autonomia territoriale, l'apertura all'integrazione sovranazionale, ma tali principi devono trovare attuazione all'interno della cornice unitaria. A Regioni, Comuni, Città metropolitane non è consentito, dunque, di qualificarsi in termini di sovranità, né a maggior ragione, gli stessi principi possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento.

Un'iniziativa referendaria, sia pure a scopo consultivo, non può essere utilizzata per interpellare gli elettori “*su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano*”²⁰, perché un atto che contraddice l'unità della Repubblica si pone perciò stesso come *extra-ordinem*²¹.

3. Indissolubile unità della Nazione e autonomia in Spagna

L'art. 2 della Costituzione spagnola proclama il principio di “*indissolubile unità della Nazione spagnola*” accanto al diritto all'autonomia delle “*nazionalità e delle Regioni che la compongono*”

“*L'indissolubile unità*” si concilia, similmente, a quanto avviene nel testo della Costituzione italiana, con il principio dell'autonomia locale, riconoscendo alle collettività regionali la capacità di darsi norme proprie, sul presupposto che alla distribuzione spaziale dei cittadini debba corrispondere un governo capace di fornire soluzioni diversificate alle istanze localizzate su una determinata parte del territorio nazionale.

Del resto, l'elaborazione della Costituzione spagnola, che seguì al tramonto del regime di Franco e all'ascesa al trono della monarchia, è improntata all'idea del più ampio pluralismo e al convincimento del definitivo tramonto del concetto di sovranità popolare come potere unificante e illimitato.

La Costituzione dello Stato spagnolo, entrata in vigore nel 1978, si regge su un concetto di sovranità dinamico che restituisce frazioni di essa ai differenti gruppi presenti nella società, al fine di dare forza alle domande delle collettività intermedie.

Per dar voce ai territori, il titolo VIII della Costituzione Spagnola prevede procedure diversificate, per attuare il regionalismo asimmetrico. Si tratta di definire Statuti speciali al fine di preservare le sfere di autonomia delle Comunità Autonome, espressione di nazionalità storicamente consolidate.

¹⁹ Cfr. *Corte Cost.*, sent. n. 118 del 2015, con nota di E. Longo, *Il referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto dinanzi alla Corte Costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, fascicolo 3/2018.

²⁰ Così, *Corte Cost.*, sent. n. 118 del 2015; cfr., anche, T. Cerruti, *Le istanze indipendentiste nell'Unione Europea*, in *Costituzion e integrazione europea*, cit., 271.

²¹ Si tratta, secondo G. Di Cosimo, *Popolo, Stato, sovranità*, in *Diritto costituzionale*, n.1/2018, 29, del c.d. “*lato oscuro*” dell'istituto del referendum che può essere utilizzato come strumento per trovare facili scappatoie dalle regole fissate dall'ordinamento costituzionale, com'è accaduto con il referendum catalano del 2017.

Così, Catalogna, Paesi Baschi, Galizia e Andalusia hanno ottenuto in tempi più brevi e, attraverso un iter semplificato, un ventaglio maggiore di competenze rispetto alle altre Comunità Autonome. Tuttavia, dopo gli anni novanta, attraverso una riforma del sistema regionale spagnolo, le differenze di trattamento tra gli enti sub statali si sono sensibilmente attenuate, sfumando il carattere di specialità che si era riservato inizialmente alle quattro Comunità.

Di qui l'inizio di un lungo braccio di ferro tra Stato spagnolo e la Comunità Autonoma che, fra l'altro, inserisce nel proprio Statuto un Preambolo ove riconosce il carattere di "Nazione" alla Catalogna.

Sulla vicenda è intervenuto il Tribunale Costituzionale con la sentenza n. 31 del 2010, chiarendo che il termine "Nazione" indica un elemento distintivo della sovranità e che, dunque, spetta, in via esclusiva, allo Stato spagnolo. Il riconoscimento del requisito della sovranità al popolo catalano – aggiungono i giudici del Tribunale costituzionale – risulta estraneo alla previsione contenuta nell'art. 2 CE, in quanto esso presuppone di attribuire al soggetto il potere di rompere, unilateralmente, quello che la Costituzione pone come suo stesso fondamento: *l'indissolubile unità della Nazione spagnola*. E invero, né le nazionalità, né le regioni che formano lo Stato sono titolari di una potestà sovrana che il potere costituente ha attribuito soltanto alla Nazione spagnola.

La Costituzione spagnola prevede un istituto di carattere eccezionale che serve a risolvere ipotesi – limite, non altrimenti superabili. Si tratta di una clausola di "salvaguardia" da porre a difesa dei principi fondamentali della Costituzione. L'art. 155 trova applicazione, per la prima volta, con riferimento alla vicenda catalana, per sospendere il processo secessionista in atto. La limitazione dell'autonomia può trovare giustificazione solo dinanzi al superiore interesse di protezione di valori fondativi l'ordinamento come l'unità e l'indivisibilità territoriale. La norma, infatti, recita: "*Ove la Comunità autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o agisca in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità e, ove questa sia disattesa, con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi*". Si comprende come la Costituzione intenda, attraverso tale previsione, porre rimedio a una situazione patologica che si pone in stridente contrasto con l'ordine costituito da richiedere un meccanismo di scioglimento degli organi regionali²². A tal fine, il 2° comma dell'art. 155, conferisce al Governo il potere di dare "*istruzioni a tutte le autorità delle Comunità autonome per l'esecuzione delle misure previste nel comma precedente*".

²² La dichiarazione d'indipendenza, adottata dal Parlamento catalano il 27 ottobre del 2017, integrerebbe l'ipotesi di grave attentato agli interessi generali della Spagna, individuato nella previsione costituzionale quale presupposto per far scattare la misura sanzionatoria da parte dello Stato centrale.

Il meccanismo pensato dal Costituente spagnolo ricorda lo scioglimento – sanzione previsto nell’art. 126, co. 1° della Costituzione italiana²³. In casi del tutto straordinari, infatti, è possibile porre fine anticipatamente agli organi regionali. Si procede “*con decreto del Presidente della Repubblica per disporre lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge*”. Lo scioglimento e la rimozione possono essere, altresì, disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Sembra plausibile far rientrare tra le ragioni di sicurezza nazionale anche fatti che attentino all’unità e all’indivisibilità della Repubblica. Come testimoniano le discussioni durante i lavori dell’Assemblea Costituente, la norma fu pensata quale presidio del principio unitario dinanzi ad eventuali atteggiamenti delle Regioni che avrebbero potuto, in futuro, porsi in palese violazione con l’interesse nazionale legato all’integrità del territorio²⁴. Per procedere allo scioglimento occorre che il decreto del Presidente della Repubblica sia “*adottato sentita una Commissione di deputati e senatori, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica*”. Il parere non vincolante della commissione parlamentare costituisce uno strumento per verificare che l’Esecutivo, cui spetta il potere di scioglimento, abbia ben ponderato le ragioni della decisione. La *ratio* della previsione è, infatti, chiara: la fine anticipata degli organi periferici non può essere decretata per una mera divergenza tra l’indirizzo politico della Regione e quello del Governo, ma rappresenta un argine dinanzi a comportamenti che rischiano di mettere in pericolo la configurazione unitaria dello Stato.

4. I movimenti separatisti

La tematica relativa al diritto di una minoranza ad ottenere un ambito di autonomia sempre più ampio dal governo centrale, fino alla completa indipendenza da questo, si colloca nella tendenza sempre più diffusa di predilezione di forme federali, in cui la formula del decentramento garantisca una sempre crescente capacità di autogoverno agli enti territoriali.

Infatti, le forze politiche e i gruppi parlamentari, che nascono e si sviluppano con lo specifico intento di far valere istanze localistiche, rappresentano un aspetto di necessario confronto all’interno delle democrazie pluraliste.

²³ Cfr. A. Sterpa, *Commento art. 126*, in *La Costituzione Italiana, Commento articolo per articolo*, vol. II, parte II, a cura di F. Cimenti, L. Cuocolo, F. Rosa, G. Vigevari, Bologna 2018, 407 ss. La procedura prevista dall’art. 155 della Costituzione spagnola ricorda il rimedio eccezionale di sospensione degli organi sub statali previsto nell’art. 37 della Carta fondamentale tedesca, come fa notare, G. Poggeschi, *La Catalogna: dalla Nazione storica, cit.*, 167.

²⁴ Sul punto, V. Crisafulli, L. Paladin, S. Bartole, R. Bin, *Commento art. 126 della Costituzione*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 1125.

La situazione si complica quando i movimenti politici pian piano modificano i loro programmi originari e non si accontentano più delle concessioni dei governi centrali alle loro richieste di autonomia e alzano, per così dire, il prezzo sino a giungere a rivendicare il diritto a una piena autodeterminazione.

A quel punto, i partiti indipendentisti si presentano agli elettori esponendo esplicitamente le loro intenzioni di voler tendere al separatismo. L'eventuale successo elettorale rafforzerà le rivendicazioni politiche consistenti nella volontà di secedere nei confronti dello Stato.

Così è avvenuto in Scozia, con il partito indipendentista, Scottish National Party che, intercettando il malcontento generale dovuto al cattivo funzionamento della devolution, ha ottenuto nel 2007 una storica vittoria sui laburisti. Il movimento nazionalista aveva basato la sua campagna elettorale sulla necessità d'indizione di un referendum, per decidere sulla secessione della Scozia dal Regno Unito²⁵.

La consultazione popolare svoltasi nel 2014, ha visto un'affluenza massiccia alle urne, superiore all'85% degli scozzesi e il 55% ha bocciato il progetto di secessione e si è schierato per rimanere nel Regno Unito²⁶. Anche in Québec - dopo il fallimento di due consultazioni popolari nel 1980 e nel 1995²⁷ - il partito autonomista sembrerebbe nuovamente determinato a chiedere un nuovo referendum per l'indipendenza della provincia francofona del Canada.

A questo punto la questione su cui riflettere riguarda la qualificazione dei partiti che tendono alla secessione. Si può nutrire il dubbio che tali movimenti rappresentino un pericolo per la stessa sopravvivenza del "patto sociale" elevato, in quasi tutti i documenti costituzionali, a valore dell'unità politico – territoriale.

Le forze secessioniste andrebbero, cioè, annoverate fra quelle antisistema²⁸, poiché mirerebbero a scardinare l'originario assetto territoriale dello Stato. L'unità del territorio, infatti, rappresenta, tradizionalmente, struttura portante ed elemento identificativo dello Stato²⁹.

La discussione sull'efficacia giuridica dei concetti di unità e indivisibilità dello Stato risulta di estremo interesse per provare a fornire una soluzione politico – costituzionale ai propositi di secessione. Se non pare confutabile che il proposito di disgregazione dell'ordinamento statale non è attuabile percorrendo la

²⁵ Cfr., I. Nicotra, *Democrazia convenzionale e partiti antisistema*, Torino 2007, 106 ss.

²⁶ G. Caravale, *Il referendum del 18 settembre 2014: Scotland chooses the best of both worlds*, in *Federalismi.it*, n. 18/2014, 22.

²⁷ V. G. Rolla, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1996, 3270.

²⁸ In questo senso, si esprimono L. Paladin, *Relazione presentata al Convegno Nazionale Magistrati*, Roma 1998; M. Veneziani, *Politico, Il caso Italia, gli anni della transizione: febbraio 1992 – febbraio 1998*, a cura di E. Petralia, Genova 1998, 90.

²⁹ L'integrità territoriale costituisce "uno degli ambiti di protezione più importanti al cuore stesso della sovranità; la difesa dell'unità territoriale è un elemento essenziale dell'unità assiologica", così A. Lollini, *Alla ricerca del "nucleo forte": indagine comparata sullo scioglimento dei partiti antisistema*, in *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, 407 ss.

via della revisione costituzionale, posto che il carattere unitario costituisce un valore fondamentale per la sopravvivenza stessa dello Stato, il punto da approfondire sembra essere un altro.

In particolare, per una soluzione sul partito secessionista si possono prospettare due percorsi, a seconda che si prediliga il fine o il metodo.

Nel primo caso si finirebbe per negare la legittima esistenza di una forza indipendentista perché finalizzata a conseguire obiettivi vietati dalla Costituzione; nel secondo, per ammettere la presenza di forze “antitetiche” che agiscono per l’ottenimento di fini incostituzionali, ma attraverso mezzi pacifici.

Libertà e pluralismo sono tratti distintivi che accomunano la Costituzione spagnola a quella italiana. Secondo la previsione contenuta nell’art. 6 i partiti sono strumenti fondamentali di partecipazione politica ed espressione di pluralismo³⁰.

Essa richiede, accanto all’osservanza del metodo democratico nella struttura interna e nel funzionamento dell’organizzazione, il rispetto della Costituzione e delle leggi nella creazione di associazioni partitiche e nello svolgimento della loro attività³¹.

Il significato di tale previsione va compreso alla luce delle coordinate fondamentali del sistema ordinamentale spagnolo.

Il riconoscimento tra i valori fondanti del pluralismo politico, da una parte, la contestuale presenza di un procedimento che consente la revisione totale dall’altra, hanno portato a configurare la Legge Fondamentale del 1978 come un atto normativo basato su una indifferenza “valoriale”, costruita secondo l’impostazione di un ordinamento liberaldemocratico, dal profilo relativistico e conflittuale.

Tuttavia, la norma sulla riscrittura totale prevista nell’art. 168 va conciliata con la tutela dei principi supremi dell’ordinamento. Di guisa che, soltanto ricorrendo a un’evidente forzatura del dettato costituzionale si potrebbe ritenere legittimo il superamento dei principi supremi dell’ordinamento.

Le ambiguità scaturenti da un disegno ordinamentale complesso e articolato come quello spagnolo emergono anche da alcune pronunce del Tribunale Costituzionale. In particolare, il giudice spagnolo³² – chiamato a verificare la legittimità della legge organica n.6 del 2002 sulla “*illegalizzazione*” dei partiti politici – si è pronunciato, per un verso, per il riconoscimento formale e teorico della riscrittura assoluta della Costituzione, per altro verso, ha ritenuto i partiti anti-sistema profondamente perturbativi dei principi basilari dell’ordinamento costituzionale³³.

³⁰ Cfr., C. Callego Castanera, *Los partidos políticos en el ordenamento constitucional español*, Madrid 1988, 31 ss.; J. Satrustegui Gil – M. Delgado, *La reforma legal de los partidos políticos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1996, 81.

³¹ I. De Otto Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid 1985, 55 ss.

³² Tribunale Costituzionale, *sent.* n. 48 del 2003, sul punto, si rinvia a I. Nicotra, *Democrazia convenzionale e partiti*, *cit.*, 69.

³³ I. Nicotra, *La Nuova legge organica sui partiti politici in Spagna*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1 trim. 2013, passim.

In questa sede, si tratta di comprendere se all'interno di democrazie a connotazione spiccatamente pluralistiche, specchio di un'arena sociale e territoriale fortemente variegata, esista uno spazio di competizione politica per una forza independentista, per concorrere alla determinazione della politica nazionale.

I partiti secessionisti, infatti, a differenza delle forze “antisistema” secondo la concezione classica, non hanno di mira obiettivi antidemocratici, non pensano, cioè, a instaurare un regime contrario ai principi liberaldemocratici³⁴.

5. Diritto all'autodeterminazione dei popoli e pretesa alla secessione

Con il termine autodeterminazione si indica, di solito, il diritto di un popolo di darsi la forma di governo e di non essere sottoposto alla sovranità di uno Stato contro la sua volontà³⁵. La questione presenta una complessità particolare, coinvolgendo profili di diritto interno, ma anche di diritto internazionale.

Per quanto variegata siano le posizioni in argomento, su alcuni punti vi è un ragionevole grado di concordia, almeno per quel che concerne la cornice di requisiti necessari per rivendicare il diritto all'indipendenza.

Ed invero, il diritto di autodeterminazione dei popoli³⁶, le cui prime enunciazioni si sono avute con le Rivoluzioni francese e americana, nasce come riconoscimento nei confronti di comunità che hanno subito una dominazione esterna di tipo coloniale, ovvero di minoranze gravemente discriminate dai governi centrali e più in generale come reazione al mancato rispetto della diversità culturale, linguistica, etnica di un gruppo minoritario³⁷.

Il diritto alla secessione può trovare riconoscimento, oltre che per ottenere piena tutela dei diritti fondamentali, nel caso di pregiudizi gravi che si manifestano con atti reiterati che finiscano con il conculcare l'effettivo esercizio dell'autonomia di una comunità locale, limitando fortemente la capacità di autogoverno all'interno dello Stato di appartenenza o nell'ipotesi di gravi discriminazioni di carattere economico che giungano a negare il principio di solidarietà interregionale.

³⁴ Il movimento independentista non sarebbe annoverabile tra quelli eversivi dell'ordine democratico, perché esso non mira alla nascita di una qualsiasi dittatura, con aggressioni alla libertà e ai diritti fondamentali delle persone.

³⁵ V. C. Baldi, *Autodeterminazione*, in *Il Dizionario di Politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino 2004, 51.

³⁶ In modo specifico la questione è affrontata da G. Guarino, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli 1984, 189; G. Zanghi, *Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli*, in *Riv. Inter.dir. dell'uomo*, n. 6/1993, 405 ss.

³⁷ S. Mancini, *Minoranze autoctone e Stato*, *Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano 1996, 16 ss, A. Barbera, in A. Barbera – G. Miglio, *Federalismo e Secessione, un dialogo*, Milano, 1997, 175.

Il diritto di decidere si pone a fondamento di una serie di strumenti giuridici delle entità sub statali per ottenere il soddisfacimento di pretese, il cui fondamento sta nell'imprescrittibilità dei diritti naturali e originari di una comunità sociale.

Nella sua accezione ordinaria, autodeterminazione vuol dire dar voce alle diversità con il diritto di creare istituzioni indipendenti, per valorizzare il proprio patrimonio di lingua, cultura, tradizioni, economia.

Secondo le previsioni contenute nei documenti internazionali, il gruppo minoritario viene riconosciuto come soggetto beneficiario di specifici diritti, in modo da evitare forme di sopraffazione da parte dell'autorità centrale come il tentativo di sottomissione o l'esilio.

Invero, il “*diritto di autodeterminazione dei popoli*” contenuto nell'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 costituisce un rimedio eccezionale o da “ultima spiaggia”³⁸, qualora sia fallito ogni tentativo di far cessare, rimanendo parte integrante della struttura statale, comportamenti discriminatori a danno di una parte della popolazione.

D'altro canto, l'affermazione del diritto di autodeterminazione non può compromettere il principio d'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, secondo quanto prevede lo Statuto delle Nazioni Unite. Infatti, nel successivo articolo 2 si legge che gli Stati nel perseguire i fini enunciati nell'art. 1 “devono agire in conformità ai seguenti principi, tra cui il dovere di astenersi nelle loro relazioni internazionali “*dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi altro Stato*”. Il principio di autodeterminazione, in definitiva, trova il limite nel rispetto dell'integrità territoriale di un'entità statale.

Sicché, l'autodeterminazione, e con esso la pretesa di secessione, risulta relegata tra gli istituti di *extrema ratio*, esperibili soltanto per reagire al comportamento oppressivo dello Stato nei confronti di una popolazione minoritaria, che calpesti in modo reiterato i diritti inviolabili e le libertà fondamentali della persona. Anzi, il principio di autodeterminazione “*non implica il diritto di secessione da parte di minoranze desiderose, spesso, per rivendicazioni puramente nazionalistiche, di ergersi a Stato indipendente*”³⁹.

In altre parole, le aspirazioni separatiste dei gruppi minoritari sono destinate a cedere tutte le volte in cui si dovessero verificare all'interno di un ordinamento rispettoso dei diritti inalienabili delle minoranze. In questo caso, si affermerà come prevalente la clausola di salvaguardia a favore dell'integrità territoriale degli Stati. Come ha confermato la Corte Suprema Canadese⁴⁰ nella storica decisione sul referendum del Québec, il diritto all'autodeterminazione dei popoli va riconosciuto nella sua pienezza solo quando un

³⁸ A. Buchanan, *Secessione, quando e perché un paese ha il diritto di dividersi*, Milano 1994, XII.

³⁹ Così, F. Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Vol. II, Torino, 1994, 7.

⁴⁰ Al riguardo, si rinvia alle considerazioni di G. Poggeschi, *Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte Suprema del Canada*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 1173 ss.

popolo è governato come parte di un impero coloniale, o quando a quel popolo è negato l'esercizio di basilari diritti democratici e non, anche, nel caso in cui a una determinata minoranza si riconosce il diritto di partecipazione ai processi decisionali democratici, perseguendo all'interno di essi i propri interessi politici, economici e culturali⁴¹.

6. Indivisibilità dello Stato e principio di solidarietà

La vicenda catalana, così come quella di Scozia e Québec⁴², sembra allontanarsi da ragioni conflittuali e discriminatorie di natura etnico, linguistica o culturale. Il secessionismo promosso dai partiti indipendentisti della Catalogna pare piuttosto rappresentare una declinazione atipica della più ampia protesta populista⁴³. Un populismo “benestante”, verrebbe da dire. Il separatismo catalano dell'epoca recente si deve, innanzitutto, a motivi economici, acuiti certamente con la crisi finanziaria e i vincoli imposti dall'Unione Europea⁴⁴. La soluzione indipendentista viene proposta dai partiti separatisti, prevalentemente, in termini di rivendicazione di reddito. Siamo di fronte ad un'inedita versione del populismo patrimoniale, in cui le preoccupazioni per i livelli di vita delle persone si mescolano alle dinamiche del forte senso di appartenenza identitario. Anzi, proprio le ragioni di tipo fiscale ed economico costituiscono “*un motore potentissimo*”⁴⁵ per i nazionalismi periferici. Emerge la tensione tra il principio di solidarietà intergenerazionale e l'autonomia dei territori più ricchi⁴⁶. Si tratta di un fenomeno che si sviluppa e trae forza dall'allentarsi del vincolo di solidarietà politica e sociale. La pretesa localista rivendica il diritto di disporre in modo incondizionato delle risorse prodotte sul proprio territorio,

⁴¹ Diffusamente, B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2006, 55.

⁴² In proposito, cfr. G. Caravale, *Il referendum del 18 settembre*, cit. 24, che ricorda come in tali contesti non esiste né nell'ordinamento interno, né in quello internazionale, un diritto alla secessione unilaterale, piuttosto le due fattispecie sarebbero dovute rientrare nelle “*negotiated secession*”, frutto di un negoziato con il governo centrale, attraverso un percorso bilaterale.

⁴³ Il populismo racchiude fenomeni assai eterogenei fra loro, sia dal punto di vista spazio-temporale, che delle dinamiche sociali. Tuttavia, le differenti manifestazioni del populismo hanno dei tratti in comune, come l'opposizione alla globalizzazione e al processo d'integrazione europea, alle immigrazioni di massa verso l'Occidente, tutti fattori questi da cui i cittadini si sentono minacciati e oppressi. I populismi utilizzano le stesse forme di comunicazione politica basata sulla protesta della gente che lamenta mancate risposte ai propri bisogni da parte delle élites. Si assiste, alla nascita dei partiti “anti”, anti – *establishment*, anti – immigrazione, anti – globalizzazione, anti - europeisti. Il punto d'incontro di tutti i populismi sarebbe il “disincanto” rispetto alla politica tradizionale, dovuto al cattivo funzionamento del regime democratico e dal “*sentimento d'impotenza e di assenza di alternative che ne deriva*”, così, P. Rosanvallon, *Pensare il populismo*, Roma 2017 (Book), 4. Essi si nutrono del malessere, della rabbia, del risentimento, del rancore delle società odierne che si allontanano progressivamente dai partiti tradizionali e cercano rifugio nelle nuove proposte anti – sistema; sul punto, O. Massari, *Il problema del partito politico tra scienza, politica e diritto*, in *Nomos*, n.3/2017, 6; M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica e populismo*, in *Democrazia, oggi*, Napoli 2018, 3 ss.

⁴⁴ G. Tortella, *Cataluña en España. Historia y mito*, Madrid, Gadir, 2016, 277 ss.

⁴⁵ Così G. Poggeschi, *La Catalogna: dalla Nazione storica alla Repubblica immaginaria*, cit., 107.

⁴⁶ G. Poggeschi, *La Catalogna: dalla Nazione storica*, cit., 122.

negando l'esistenza di una pretesa dello Stato centrale su quelle entrate. Insomma, l'argomento economico e fiscale costituisce elemento di fondamentale importanza nelle rivendicazioni del secessionismo catalano.

L'autonomia regionale finanziaria diviene la cifra del fenomeno secessionista, che ha l'obiettivo di mutare la configurazione territoriale dello Stato esistente e favorire la nascita di una nuova micro - nazione, che insiste su un ambito territoriale connotato da un'omogeneità economico – finanziaria.

La secessione di tipo “patrimoniale” è dunque di per sé difficilmente conciliabile con la dimensione del pluralismo istituzionale, tipica degli ordinamenti liberaldemocratici.

Il principio di unità, infatti, non ha solo un fondamento giuridico, non si esaurisce nelle disposizioni costituzionali ma deve trovare un suo “vissuto” nella forza normativa di valori sociali sui quali si regge lo Stato democratico pluralista contemporaneo. Così, un certo grado di solidarietà è un elemento coesistente di ogni ordinamento, anche di quelli nei quali non trova espressa menzione.

L'idea di solidarietà, infatti, è connaturata tra gli elementi comuni di ogni ordinamento giuridico, perché plasma “ogni forma organizzata di convivenza in grado di evitare il *bellum omnium contra omnes*”⁴⁷.

Il sistema dei valori su cui si regge la Costituzione spagnola del 1978 mette insieme i principi di unità nazionale, autonomia e solidarietà quali aspetti egualmente fondanti del patto costituente⁴⁸. La solidarietà, principio essenziale dello stato autonomo spagnolo, è sancita nell'art. 2 della Costituzione e ripresa nella previsione contenuta nell'art. 156, laddove si evidenzia il collegamento tra autonomia finanziaria delle Comunità locali e il principio solidaristico. In particolare, si chiarisce che “*Le Comunità autonome dispongono di autonomia finanziaria per lo sviluppo e l'esecuzione delle loro competenze con riguardo ai principi di coordinamento con la finanza statale e di solidarietà fra tutti gli spagnoli*”. Come dire che le istanze autonomistiche trovano spazio all'interno di una cornice ordinamentale più ampia in cui la solidarietà interterritoriale costituisce, al tempo stesso, misura e limite delle prerogative degli enti decentrati. Il principio di solidarietà, in altre parole, si sostanzia in un elemento di equilibrio tra l'autonomia delle nazionalità e delle regioni e l'indissolubile unità dello Stato spagnolo⁴⁹.

⁴⁷ F. Giuffré, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002, 8; E. Catelani, Ruolo delle Costituzioni fra crisi geografica e crisi della rappresentanza: un'introduzione, in *Rivista AIC*, n.3/2019. Quest'ultima A. sostiene che il referendum catalano, quello scozzese, così come il tormentato percorso seguito per definire gli effetti della Brexit e perfino le stesse consultazioni regionali di Lombardia e Veneto, sono accomunate dalla tendenza alla rivendicazione di dosi massicce di autonomia di parti della popolazione che rischiano di mettere in crisi i principi basilari della forma di Stato liberal democratico, primi fra tutti l'unità territoriale e la solidarietà.

⁴⁸ P. Marsala, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, Pisa, 2014, 192 ss.

⁴⁹ G. Poggeschi, *La Catalogna: dalla Nazione storica, cit.*, 116.

Alla luce di ciò, la Costituzione riserva allo Stato centrale il ruolo di garanzia per stabilire un quadro economico declinato sulla base dei principi di adeguatezza e giustizia sociale, “favorendo l’instaurarsi di un adeguato e giusto equilibrio economico fra le diverse parti del territorio spagnolo” (art. 138 co. 1 Cost.).

L’impronta solidaristica si scorge nelle norme costituzionali che attribuiscono allo Stato spagnolo il potere di applicare meccanismi di perequazione per assicurare l’effettivo esercizio dei servizi pubblici fondamentali in tutto il territorio nazionale. In un tale contesto, il fascio di relazioni tra un’istituzione “derivante” come lo Stato e gli altri “derivati” come gli enti territoriali decentrati costituiscono la premessa per costruire un rapporto di “solidarietà sociale dinamica”. Ciò vuol dire che, nella prospettiva del federalismo personalista, l’autonomia nasce limitata, per “la contemporanea appartenenza delle persone a diverse comunità”⁵⁰ e per la coesistenza di più gruppi organizzati nel medesimo ambito spaziale di riferimento.

E’ proprio il legame strettissimo tra il principio d’indivisibilità dello Stato e la solidarietà economica e sociale che si trova scolpito anche nelle prime disposizioni della Costituzione italiana. Il principio di unità territoriale espresso nelle norme contenute negli art. 1, 2 e 5 descrivono l’intreccio fondamentale tra territorio, autonomia e solidarietà. Il riferimento implicitamente posto nell’art. 1 alla sfera territoriale con l’uso dell’espressione “Italia”, che è concetto giuridico e ancor prima geografico, con cui si rinvia a territorio⁵¹, quale elemento costitutivo dello Stato e termine di delimitazione dell’ambito di efficacia dell’ordinamento si arricchisce di un ulteriore significato se letto alla luce dell’art. 2. Un chiaro riferimento alla dimensione geografica del potere che si riallaccia nel suo articolarsi in concreto al principio di solidarietà. Nel senso che la solidarietà economica, politica e sociale trova esplicazione, con la stessa intensità, su tutto il territorio nazionale, tanto nell’adempimento dei doveri inderogabili che nel riconoscimento dei diritti inviolabili della persona.

Il principio di solidarietà è coesenziale all’idea di Stato⁵². Tenendo presente siffatta prospettiva, l’ordinamento costituzionale italiano ha dedicato particolare attenzione al rapporto tra solidarietà interterritoriale e autonomia. La proposizione normativa contenuta nell’art. 5 introduce il principio dell’autonomia locale e riconosce agli enti sub statali la capacità di darsi norme proprie sul presupposto che alla distribuzione territoriale del popolo debba corrispondere un governo capace di dare risposte appropriate alle sollecitazioni provenienti da una determinata frazione del territorio nazionale. Infatti, la disposizione contenuta nell’art. 5 va letta in sinergia con il principio democratico, assicurando la più ampia partecipazione dei cittadini ai processi decisionali dell’ente.

⁵⁰ F. Giuffrè, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell’evoluzione del regionalismo italiano*, cit., 6.

⁵¹ In proposito, si rinvia alle considerazioni svolte nel nostro, *Territorio e circolazione delle persone nell’ordinamento costituzionale*, cit., 4 ss.

⁵² F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna 2016, 56.

La garanzia accordata al pluralismo istituzionale, tuttavia, trova un necessario contemperamento nel principio solidaristico e un limite insormontabile nella Repubblica “*una e indivisibile*”. Principio di non separabilità del territorio nazionale che costituisce barriera insormontabile alla revisione costituzionale⁵³. I termini della relazione tra solidarietà e principio unitario trovano un equilibrato punto di approdo nella disposizione contenuta nell’art. 119, comma 5°. Coesione e solidarietà sociale vengono invocati quali correttivi del principio autonomistico, al fine di giustificare trasferimenti di risorse per ridurre gli squilibri territoriali tra le diverse zone del Paese. Infatti, “*per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*”.

Nelle zone meno favorite del Paese l’attuazione del federalismo fiscale deve avvenire nel rispetto dei canoni di equità e imparzialità. Fondi perequativi e risorse aggiuntive costituiscono gli strumenti per assolvere ai doveri di solidarietà sociale. Si evidenzia, così, il ruolo dello Stato quale custode del concreto godimento dei diritti sociali, assicurando la disponibilità di risorse anche nei territori più svantaggiati. In definitiva, la solidarietà rappresenta il baluardo per evitare il verificarsi impulsi disgregativi su parti del territorio nazionale. Anche l’ampliamento dell’autonomia riconosciuto alle Regioni ordinarie nei termini del c.d. “*regionalismo differenziato*” va interpretato in chiave solidaristica. Sebbene vi siano state richieste di attivazione, l’iter che non è ancora giunto a compimento e nessuna Regione ha ottenuto il riconoscimento della “*particolare specialità*”⁵⁴. Anche perché si tratta di un procedimento complesso che si conclude con una legge che deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata⁵⁵. Possono cioè riconoscersi alle Regioni che lo richiedano particolari condizioni di autonomia, in ordine alle materie di potestà legislativa concorrente e ad alcune materie di potestà statale esclusiva, come *norme generali sull’istruzione, giustizia di pace, tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*.

⁵³ Principio ribadito, anche più da recente, dalla Corte Costituzionale, con la sent. n.118 del 2015.

⁵⁴ Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna si sono attivate per il riconoscimento di una autonomia differenziata, ai sensi del co. 3° dell’art. 116. Nelle prime due Regioni, il 22 ottobre 2017, si è svolto anche un referendum consultivo, al fine di rafforzare la legittimazione a trattare con il governo nazionale. Gli accordi tra Stato e Regioni sono stati firmati il 28 febbraio 2018 e ripresi, dal nuovo esecutivo, nel corso della XVIII legislatura. Cfr., A. Morelli, *Commento art. 116*, in *La Costituzione italiana*, vol. II, parte II, cit., 328 ss.

⁵⁵ Numerose le riflessioni sull’attuazione del regionalismo differenziato in Italia, fra gli altri: M. Belletti, *Costituzione fiscale multilivello*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2018, 11; I. A. Nicotra, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti Regionali* n.1/2019; F. Clementi, *L’aumento delle differenze e i contrappesi da prendere*, in *Sole 24Ore*, 15 febbraio 2019; C. Iannello, *Regionalismo differenziato: serve una legge*, in *La Repubblica di Napoli*, 19 febbraio 2019; B. Caravita, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 22 giugno 2019; AA.VV., *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna online*, n.1/2019.

Inoltre, l'art. 116, co. 3° dispone che *“Ulteriore forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al co 3 dell'art. 117 e le materie indicate dal co. 2 del medesimo articolo alle lett. l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s) possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119” e dell'equilibrio di bilancio introdotto dalla l. cost. n. 1/2012.* Il testo costituzionale novellato sottopone l'autonomia fiscale degli enti territoriali al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e afferma una responsabilità degli stessi in relazione all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea. Così, la Corte ha potuto affermare che *“non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti”*⁵⁶. Accanto al principio di separazione delle finanze proprie dei diversi livelli di governo v'è un altro elemento indispensabile a qualunque tipo di ordinamento decentrato, sia esso federale o regionale: il principio perequativo, per rispondere all'esigenza di garantire condizioni uniformi di qualità della vita in tutto il territorio nazionale. La *“perequazione delle risorse finanziarie”* è stata, infatti, riservata alla potestà esclusiva dello Stato (art. 117 lett e) chiamato ad assolvere il prioritario obiettivo di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *“che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* (art. 117, co. 2° lett. m) Cost).

La determinazione dei livelli essenziali richiama con immediatezza il principio di eguaglianza letto in versione territoriale, per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla salute, all'istruzione, ai servizi sociali nelle zone più depresse del Paese. Si tratta di una disposizione che coglie la necessità di superare la differenza tra Regioni ricche e Regioni povere e trova la sua giustificazione nell'esigenza di preservare il principio di unità e indivisibilità della Repubblica. E' in gioco, infatti, la *“tenuta”* sociale del Paese in termini redistributivi, secondo il significato dell'art. 3, co. 2° dell'impegno della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale verso coloro che risiedono in aree del territorio nazionale meno sviluppate⁵⁷. Ciò al fine di assicurare uno standard di crescita tendenzialmente equivalente fra diverse zone del Paese per consolidare l'unità della Repubblica.

Sicché eventuali referendum consultivi, promossi a sostegno del procedimento di cui all'art. 116, co. 3°, non potranno avere a oggetto la destinazione del gettito derivante dai tributi esistenti per profilare l'alterazione di una parte cospicua della finanza pubblica generale e indirizzarla a vantaggio esclusivo di una sola Regione e dei suoi abitanti. Si determinerebbe, infatti, uno stress dei legami di solidarietà tra la popolazione di una parte del territorio nazionale e il resto della Repubblica. Si tratta di aspetti – come ha

⁵⁶ Così, Corte Cost., sent. n. 141 del 2016.

⁵⁷ Conformemente, M. Belletti, *Costituzione fiscale Multilivello*, in *Federalismi.it*, cit. 11.

precisato la Corte⁵⁸ - che vanno oltre le singole manovre di bilancio e toccano alcuni profili di struttura del sistema nazionale di programmazione finanziaria, necessari ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento.

7. Conclusioni

Al centro del referendum sull'indipendenza vi è la “*pretesa territoriale*”, essendo l'intendimento dei separatisti rivolto a circoscrivere lo spazio di giurisdizione dello Stato, escludendo una parte di territorio e di popolazione.

Perciò, la lesione all'integrità territoriale dello Stato originario e la restrizione della sovranità di quest'ultimo costituiscono l'inevitabile conseguenza della nascita di un nuovo Stato e della ridefinizione dei confini nazionali.

Dunque, il diritto di secessione risulta espressivo del proposito dei gruppi di decidere il futuro della propria organizzazione politica e non è configurabile come attentato ai diritti inviolabili.

Anzi, il diritto di dividersi discenderebbe direttamente dal patrimonio delle comunità di scegliere il proprio destino e di autodeterminarsi.

Probabilmente, in casi come questi gli Stati democratici devono fare fino in fondo la loro parte, rintracciando all'interno dell'ordinamento strumenti differenti rispetto a quelli di carattere giuridico. Occorre, cioè, giocare la “partita” contro la secessione con tecniche di difesa su un terreno più squisitamente politico, come deterrente rispetto a forze che mirano a destabilizzare la struttura costituzionale.

Attraverso un uso “parsimonioso” degli strumenti di tipo repressivo le probabilità di affermare la vittoria dei valori costituzionali siano più elevate⁵⁹.

Il carattere intrinsecamente tollerante di un ordinamento democratico ha dimostrato che l'intervento di carattere sanzionatorio costituisce la valvola di estrema salvaguardia da attivare esclusivamente quando la minaccia di un sovvertimento delle istituzioni sia seria e non altrimenti evitabile⁶⁰.

Fino a quella soglia, il sistema dovrà sempre tendere alla promozione della democrazia attraverso meccanismi compatibili con i suoi valori basilari. Invero, l'unità dello Stato pare, possedere, innanzitutto, un significato politico che riesce a conferire una particolare coloritura anche alla strategia per arginare il

⁵⁸ Così, Corte Cost., sent. n. 118/2018.

⁵⁹ I. Nicotra, *Democrazia convenzionale e partiti antisistema*, cit., 128 ss.

⁶⁰ La *Conventio ad excludendum* ha avuto nell'ordinamento italiano il pregio di rappresentare un punto di equilibrio tra forme estreme: l'una di democrazia pura, priva di qualsiasi rimedio contro gruppi radicalmente ostili alle istituzioni e ai suoi principi; l'altra di democrazia protetta, ove, viceversa, viene decretato lo scioglimento dei partiti c.d. “*antisistema*”, cfr., I. Nicotra, *Democrazia convenzionale e partiti antisistema*, cit., 127 ss.

rischio del disegno indipendentista. L'“opzione scozzese” seguita dalle autorità britanniche, al cospetto del referendum voluto dalla Scozia, è stata apprezzata come un comportamento esemplare di democrazia⁶¹ e fino ad oggi anche particolarmente accorta. Tutta un'altra storia si è svolta in Spagna. E' ancora presto per capire se le ferite dello scontro tra il governo di Madrid e la Regione catalana si rimargineranno. La tattica di puntare esclusivamente sulla “*giurisdizionalizzazione del conflitto*”⁶² messa in atto, nella vicenda catalana, dalle istituzioni spagnole, sia dall'esecutivo sia dai giudici costituzionali e ordinari, potrebbe, in futuro, non essere d'aiuto in un'ottica di “ricucitura” del tessuto sociale del Paese. Fa impressione pensare che una democrazia come la Spagna, con quasi mezzo secolo di vita, si sia trovata in un tale stato confusionale, tanto da giungere fino alla “*soglia dello scontro armato*”⁶³.

A tutto ciò si è giunti, con buone probabilità, perché al muro dell'autoreferenziale protesta populista sul versante catalano si sono opposte le rigidità altrettanto drastiche delle istituzioni di Madrid⁶⁴.

Il sentimento unitario si costruisce consolidando i legami identitari, a cominciare dalla salvaguardia e dalla promozione della lingua nazionale⁶⁵, delle tradizioni comuni quali fattori di unificazione del popolo⁶⁶.

La democrazia, infatti, significa qualcosa di più della semplice regola di maggioranza, vuol dire costruire, con il confronto e la negoziazione, un'interdipendenza economica, sociale, politica e culturale da risaldare sulla base di valori condivisi.

Solo con questo percorso è possibile giungere alla consapevolezza che l'adesione spontanea al patto “unitivo” conviene e il “fatto rivoluzionario” della secessione potrebbe rivelarsi, in fin dei conti, contrario persino agli interessi della stessa piccola frazione che lo propugna⁶⁷.

⁶¹ G. Caravale, *Il Referendum*, cit., 14.

⁶² L'espressione è di G. Ferraiuolo, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in *federalismi.it*, 13 settembre 2017, 10.

⁶³ L'espressione è di B. Caravita, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *federalismi.it*, editoriale dell'11 ottobre 2017, 3.

⁶⁴ Ancora, B. Caravita, *La Catalogna*, cit., 3 che ragiona sui possibili benefici che sarebbero potuti derivare nelle relazioni tra governo spagnolo e indipendentisti catalani, da soluzioni meno *tranchant* da parte del Tribunale Costituzionale; magari, attribuendo al referendum un significato consultivo e soprattutto imponendo una fase di negoziazione politica dopo l'esito della consultazione.

⁶⁵ La Corte Costituzionale (sent. n. 42/2017) descrive la lingua italiana come “*vettore della storia e delle tradizioni proprie della comunità nazionale*”. Lo studio dell'italiano è, infatti, ritenuto, come uno strumento decisivo per la trasmissione del patrimonio storico e dell'identità della Repubblica. Per queste ragioni – osserva la Corte - “*le legittime finalità dell'internazionalizzazione non possono ridurre la lingua italiana, all'interno dell'Università italiana, a una posizione marginale e subordinata*”.

⁶⁶ La marginalizzazione dell'insegnamento del castigliano nelle scuole pubbliche della Catalogna ha portato gli studenti catalani a comprendere con difficoltà un testo scritto in lingua spagnola, come fa notare, fra gli altri, E. Cotelani, *La tutela dei diritti sociali in Europa. I rischi della differenziazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2018, 40; nonché le considerazioni di A. Mastromarino, *La dichiarazione*, cit., 10 secondo cui il sistema scolastico in Catalogna è divenuto “*un formidabile strumento per operare un processo di immersione linguistica essenziale alla realizzazione del progetto di nazionalizzazione di massa*” dei cittadini catalani.

⁶⁷ In proposito, I. A. Nicotra, *Libertà politiche e partito antisistema negli stati di democrazia occidentale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladini*, Napoli, 2004.