I referendum indipendentisti

di Riccardo de Caria


1. – Tra le molteplici forme e declinazioni dell’istituto del referendum, approfonditamente esaminate dai vari contributi di questo volume, quello per l’indipendenza, o «come via alla secessione», ha una valenza politico-costituzionale del tutto peculiare. Nel presente lavoro, cercherò di mettere in luce tale peculiarità, con uno sguardo all’attualità che, proprio mentre scrivo, è in costante evoluzione: il referendum sull’indipendenza della Scozia si è svolto come noto con esito negativo il 18 settembre 2014, quello per l’indipendenza della Catalogna si è tenuto in forma di “Consulta volontaria” il 9 novembre 2014, mentre altre iniziative analoghe procedono con decisione, nel quadro di un generale rafforzamento dei movimenti indipendentisti a varie latitudini d’Europa.

Come vedremo, a me pare che nel momento attuale si tratti in effetti di un fenomeno essenzialmente europeo, nato e rafforzatosi sulla spinta del costante progredire del processo di integrazione politica ed economica dell’Unione, come reazione a tale fenomeno.

Nella classificazione elaborata da un importante studioso britannico di referendum, Matt Qvortrup, il referendum indipendentista, o per la secessione – quello di cui mi occuperò in questa sede – è solo una delle quattro categorie di referendum “etno-nazionali”: le prime due, che Qvortrup a propria volta trae da O’Leary e McGarry, sono i cosiddetti referendum per eliminare le differenze (come il referendum per l’Anschluss dell’Austria nel 1938), e quelli per gestire (come i referendum sulla devoluzione in Scozia, Galles e Irlanda del Nord; Qvortrup aggiunge poi i referendum per la secessione (e fa l’esempio di quelli in Gambia nel 1963 o in Eritrea nel 1991), e quelli di riorganizzazione (ad esempio la consultazione del 2010 per una disputa sui confini tra Croazia e Slovenia).

Qui mi occuperò della terza categoria, che ha ricompreso in passato (al di là dei casi già

1 Per riprendere il titolo di un importante convegno internazionale sul tema svolto a Verona il 30-5-2014, organizzato da Eurec e Devolution Club, appunto Sovranità popolare, corti e pluralismo normativo: il referendum come via alla secessione.


citati) soprattutto due ondate significative: quella della decolonizzazione, relativa in particolare ai nuovi Stati africani resi indipendenti dalle precedenti dominazioni coloniali europee, ma in cui è possibile far rientrare pure i due referendum sull'indipendenza del Québec, e quella delle ex Repubbliche sovietiche, diventate Stati sovranì con il crollo dell'URSS, nonché i referendum tenutisi nella ex Jugoslavia e quelli sull'indipendenza del Sud Sudan del 2011 e di Timor Est del 1999. L'attenzione sarà qui rivolta ai casi principali nell'attuale fase storica.

Quella che appare in atto sembra in effetti poter essere qualificata come una terza ondata di referendum indipendentisti, questa volta rivolta essenzialmente in funzione anti-europea, salvi alcuni strascichi delle due fasi precedenti.

Contro la grande patria europea e il suo apparato di governo, percepiti come estranei e antidemocratici, non troppo diversamente da come i popoli africani e quelli dell'Est europeo perceivano rispettivamente i governi coloniali e quello sovietico, i movimenti indipendentisti riaffermano l'esistenza e il valore delle tante piccole patrie che hanno composto l'Europa nei secoli passati, venendo poi cancellati dall'ascesa degli Stati nazionali da Vestfalia in poi e dall'affermazione della sovranità bodiniana.

Significativamente, il desiderio di indipendenza accomuna soggetti e formazioni su fronti diversi e anche opposti nello schieramento politico classico, uniti però dalla comune volontà di invertire il processo di cessione di sovranità verso l'alto che pare svolgersi in modo irreversibile in Europa.

Gli indipendentisti delle varie tendenze sembrano oggi contestare tale irreversibilità – che è politica più che giuridica –, opponendosi all'ideale di "ever-closer Union" espresso dai Trattati e all'apparato simbolico riaffermato dal Trattato di Lisbona, sulla base della convinzione che il principio di sussidiarietà, cui pure gli stessi Trattati riconoscono un ruolo fondamentale (art. 5 U.E. e Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità), sia largamente insufficiente a garantire a territori storicamente a sé stanti i margini di autogoverno che ad essi dovrebbero essere propri.

Il referendum è allora lo strumento giuridico e politico per rivendicare il carattere di non ineluttabilità di tale processo unitario e sfidare così la tenuta del "contratto sociale europeo", chiedendo ai popoli d'Europa di dichiarare espressamente se sussista davvero il loro "consenso" ad una maggiore integrazione così come prefigurato ora dal TUE, consenso sin qui in larga misura mediato dai Parlamenti, quando non apertamente negato, come nel caso del primo referendum irlandese sulla ratifica del Trattato di Lisbona o di quelli francese e olandese sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Da questo punto di vista, merita un cenno, al di là dei casi di referendum per la creazione di nuovi Stati sovrani, oggetto specifico di questo lavoro, anche quello sulla permanenza del Regno Unito nell'UE. Una simile consultazione, promossa dal governo britannico per il 2017 per reagire all'ascesa dei movimenti eurocettici, è apparentemente assimetrica rispetto alle altre cui ci si sta riferendo: ma anche là dove si sostenga la tesi della mancata natura federale

---

5 E la nota dicitura contenuta già nel Preambolo del Trattato di Roma del 1957.
della "polity" europea, e quindi del permanere intatta e inalterata della sovranità dei singoli Stati membri, comunque un voto popolare per l'uscita dall'edificio europeo avrebbe una portata politico-costituzionale analoga a quella dell'uscita di un territorio da un'entità statuale con la creazione di un nuovo ente indipendente e sovrano, come nel caso di Scozia, Catalogna e così via.

Il comune denominatore anti-europeo di queste iniziative potrebbe apparire inficiato dal fatto che, tanto in Scozia quanto in Catalogna quanto in Veneto, i leader delle iniziative referendarie hanno annunciato in maggioranza la volontà di rimanere all'interno dell'Unione Europea. Tuttavia, tale proposito sembra poter essere più correttamente spiegato sulla base di considerazioni di Realpolitik: l'uscita dall'UE comporterebbe l'applicazione da parte di quest'ultima delle considerevoli restrizioni alla circolazione di persone, merci, servizi e capitali che essa applica ai soggetti terzi, salvo il caso di accordi specifici. Simili accordi andrebbero però opportunamente negoziati, e gli ex Stati sovrani (Regno Unito, Spagna e Italia) potrebbero cogliere l'occasione per una ritorsione sui territori resti indipendenti (il governo spagnolo in particolare ha già manifestato una volontà in tal senso).

La questione giuridica dell'automatica permanenza o meno dell'adesione all'UE delle vecchie entità substanziali ora divenute indipendenti è lungi dall'essere risolta, ma ciò che rileva ai fini del presente discorso è che vi è in effetti una volontà prevalente, da parte degli indipendenzisti scozzesi e catalani e probabilmente anche veneti, di rimanere "cittadini europei", ma ciò si può forse spiegare almeno in parte, per l'appunto, con le possibili conseguenze negative che l'UE infliggerebbe con ogni probabilità a soggetti precedentemente sottoposti alla sua giurisdizione e ora divenuti terzi, senza che ciò valga a smantare la natura indicata di queste iniziative referendarie.

Tali conseguenze negative potrebbero più in particolare concretarsi in rinnovate limitazioni alla libertà fondamentali, a cominciare proprio da quelle di circolazione, ormai considerate come "acquis" anche nell'ambito dei territori che aspirano all'indipendenza dal proprio Stato nazionale. Il carattere anti-europeo dei referendum indipendenzisti si può allora meglio precisare come non rivolto all'integrazione europea tout-court, quanto piuttosto all'integrazione politica (e fiscale), rimanendo queste iniziative indifferenti, se non apertamente favorevoli, al mantenimento delle libertà economiche consolidate anche in quei territori per effetto dell'appartenenza all'UE dei rispettivi Stati nazionali, e quindi dell'integrazione economica, con eventuale possibilità per i soli territori che lo desiderassero di procedere ad un'integrazione anche politico-fiscale, sulla base del noto modello di integrazione asimmetrica o a più velocità.

Quel che è certo è che il fatto di essere rivolto alla creazione di una nuova entità statuale fa sì che il referendum per l'indipendenza non sia del tutto commensurabile con le altre forme...
di referendum. L'elemento comune ad esse, ovvero il voto popolare su un quesito definito, è infatti largamente superato per importanza dal tratto distintivo della portata di tale voto: non l'approvazione o la bocciatura di una legge, per quanto importante, ma un autentico "constituzional moment"ackermaniano in grado di determinare la nascita di un nuovo soggetto statuale.

La legittimità di una simile rottura e sostituzione della Grundnorm è stata ampiamente dibattuta dagli studiosi del diritto costituzionale, comparato e internazionale10. Accennò brevemente a tale dibattito nel prosieguo dell'analisi, ma a prescindere dalla posizione che vi si assuma, certamente il voto popolare costituisce un elemento molto forte a sostegno del riconoscimento di effetti giuridici a una dichiarazione di rottura dell'ordine costituito, che, quando provenga da un organo rappresentativo, incontra maggiori ostacoli dal punto di vista del diritto positivo.

In questo quadro, una posizione apparentemente a sé stante è occupata dai recenti referendum tenutisi in Crimea e a Sebastopoli, da un lato, e nel Donbass dall'altro; consideriamoli brevemente.

2. – Com'è noto, e come più ampiamente trattato nel presente volume dal contributo di Caterina Filippini, nel quadro della crisi internazionale tra Russia e Ucraina si sono tenuti dei referendum apparentemente indipendentisti, rispettivamente il 16 marzo 2014 in Crimea e nella città di Sebastopoli, e l'11 maggio 2014 nelle regioni di Donetsk e Luhansk, le due suddivisioni amministrative dell'area del Donbass.

La legittimità di questi referendum, sostenuta dalla Russia e dai ribelli filo-russi è stata contestata dal governo ucraino e da larga parte della comunità internazionale11, ma ciò che preme sottolineare è che questi referendum sembrano costituire una categoria a sé stante, diversa da quelli che verranno esaminati nei paragrafi successivi.

Infatti, a dispetto della formulazione, che in tutti i casi si limitava a chiedere alle popolazioni coinvolte se intendessero sostenere l'indipendenza delle rispettive regioni, di fatto i quesiti erano preordinati all'annessione alla Federazione Russa. Annessione che in effetti è avvenuta nei giorni immediatamente successivi al referendum per quanto riguarda la Crimea e Sebastopoli, e invece non ha avuto luogo, per mancata volontà in tal senso delle autorità politiche russe (oltre che per l'invio dell'esercito da parte di Kiev e per la conseguente situazione di guerra civile in atto), per le regioni di Donetsk e Luhansk, che sono così rimaste in un limbo di autonomia provvisoria dopo l'esito positivo del referendum.

Occorre quindi ritenere che i referendum in questione debbano essere qualificati come referendum finalizzati all'annessione, e dunque non siano assimilabili tout-court ai referendum per l'indipendenza in senso stretto come quelli di Scozia, Catalogna e Veneto, e in passato delle aree coloniali e sovietiche e del Québec.

Ciò non toglie che i referendum ucraini abbiano costituito un primo banco di prova di questioni centrali con riferimento agli altri referendum del 2014: il diritto all'autodeterminazione dei popoli, riconosciuto da molteplici documenti internazionali12 e dal diritto interna-

10 V. In via generale, A. Buchanan, Secessione. Quando e perché un paese ha il diritto di dividersi [trad. it. L.M. Bassani], Milano, Mondadori, 1994; C. Mangiotta, L'ultimo diritto: profili storici e teorici della secessione, Bologna, il Mulino, 2005; D. Tosi, Secessione e Costituzione tra prassi e teoria, Napoli, Giappichelli, 2007.
12 L'Enciclopedia online Treccani, alla voce Autodeterminazione dei popoli, elenca i seguenti: Carta Atlantica (14-8-1941); Carta delle Nazioni Unite (26-6-1945; art. 1, par. 2 e 55); Dichiarazione dell'Assemblea generale sull'in-
zionale consuetudinario include il diritto di secessione? È possibile ammettere una "secessione legale", ovvero conforme ai principi costituzionali di un dato ordinamento, o la secessione rompe sempre la legittimità dell'ordine costituito, e quindi si pone necessariamente al di fuori della legalità costituzionale?  

Nel caso di specie, come si diceva, i referendum di Crimea e Sebastopol' non sono stati ritenuti dall'interprete più qualificato, ovvero la Commissione di Venezia, interpellata sul punto dal Segretario generale del Consiglio d'Europa, conformi né al diritto costituzionale ucraino né al diritto internazionale, e in generale governi e diplomazie dei Paesi occidentali hanno raggiunto le medesime conclusioni con riferimento ai referendum del Donbass. Ma ci si può chiedere: ciò è stato dovuto al modo in cui i quesiti sono stati formulati e al processo tramite cui si è giunti ai referendum, oppure deve escludersi in radice la legittimità di un referendum indipendentista, anche là dove una costituzione ammetta espressamente l'ipotesi di secessione (è il caso, su tutti, della Costituzione del Liechtenstein)?

La questione è piuttosto controversa e non ha trovato soluzione definitiva nel diritto internazionale. Sembra doversi concludere pertanto che la secessione, comportando un cambio di Grundnorm, si porrà sempre in conflitto con l'ordine legale costituito, e pertanto un referendum indipendentista si pone sempre al di fuori dei confini del diritto costituzionale e della sua legalità.

I tentativi, che pure sono stati fatti, di "costituzionalizzare la secessione", disciplinandone condizioni e procedimento, tipicamente secondo sulla falsariga del procedimento di revisione costituzionale, non hanno in grado di offrire una risposta al fatto che un'iniziativa secessionista, tanto più se realizzata e legittimata attraverso un voto popolare di conforma, crea necessariamente un ordine giuridico nuovo, e questo passaggio non può essere contemplato da nessuna norma costituzionale, svolgendosi sul piano fattuale, da cui sgorga poi il (nuovo) diritto.

Il fatto che un referendum per l'indipendenza provochi inevitabilmente la rottura dell'ordine giuridico vigente non toglie che argomenti a sostegno della sua legittimità, potremmo dire, sostanziale vengano normalmente portati, sulla base di considerazioni essenzialmente di diritto naturale: il diritto di un popolo ad autodeterminarsi, universalmente riconosciuto, non consiste soltanto nella facoltà di autogovernare all'interno di un ordine legale e territoriale superiore (cd. autodeterminazione interna), ma può essere portato alle sue estreme conseguenze, e comportare il potere di staccarsi da tale ordine, e dare vita ad uno nuovo (cd. autodeterminazione esterna).

È anche su queste considerazioni di diritto naturale, prima ancora che su quelle di diritto internazionale consuetudinario e patrizio, che hanno fatto leva il governo di Mosca e i ribelli dipendenti dei popoli coloniali (1960): Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966); Dichiarazione di principi sulle relazioni amichevoli tra Stati (1970).

13 Cfr. la conclusione cui giunge, a me pare in modo ampiamente condivisibile, D. Tosi, op. cit.: «la secessione continua ad operare su un piano extra giuridico».


15 Cfr. ancora D. Tosi, op. cit., 306 ss.

ucraini per giustificare la propria iniziativa di rottura dell’ordine costituzionale ucraino, e instaurazione di un nuovo ordine costituzionale. In quest’ottica, come accennavo più in alto, l’aver perseguito tale sovversione dell’ordine costituito tramite un espreso pronunciamento in tal senso del “body politic” ha fornito indubbiamente un sovrappiù di legittimazione a tale iniziativa, che in effetti, a dispetto delle declamazioni in senso contrario da parte della comunità internazionale, è stata poi se non altro tollerata sul piano fattuale: è vero che, tuttavia nessuno sembra seriamente mettere in questione il fatto che, a seguito del referendum e della conseguente annessione russa, la Crimea e Sebastopoli sono ormai territorio russo, e lo stesso varrebbe per il Donbass se la Russia decidesse di annettere anche Donetsk e Luhansk (un’eventualità per il momento improbabile, pur dopo la vittoria delle forze pro-russe nelle elezioni del 2 novembre 2014, considerate illegittime da UE e USA, e riconosciute invece dalla Russia).

Manca naturalmente (ancora) un ampio riconoscimento da parte della comunità internazionale, che in larga maggioranza continua formalmente a considerare Crimea e Sebastopoli un territorio ucraino sotto occupazione straniera, come Cipro Nord un territorio occupato dalla Turchia, ma proprio l’esempio di Cipro sembra confermare il fatto che, in vicende di questo tipo, ciò che in definitiva conta è schieramento sul piano fattuale, della forza, che è quello da cui a sua volta origina il diritto applicato.

È altresì vero che l’annessione ha contribuito in modo determinante all’approvazione di sanzioni economiche contro la Russia da parte dei Paesi occidentali. Paradossalmente, però, le sanzioni sembrano costituire un involontario segno del cambio di Grundnorm: l’unico modo per contrastare – sul piano giuridico – l’uscita dell’ordine legale costituito sarebbe stato rispondere ad essa sul piano della forza, con un atto di guerra. Essendone mancata la volontà politica o la possibilità, la rottura costituzionale si è definitivamente consumata, e le sanzioni non fanno altro che costituirne una presa d’atto.

La lezione ucraina è utile anche per valutare la portata e le conseguenze delle altre recenti iniziative referendarie di tipo indipendentista, oggetto di considerazione nei paragrafi seguenti, che come detto sembrano essere accomunate dall’avere come carattere principale una forte tensione anti-europea. Va riconosciuto, peraltro, che una considerevole componente di rigetto del paradigma eurounitario si poteva rintracciare anche nei referendum ucraini: il nuovo governo transitorio ucraino succeduto a quello destituito di Yanukovich era apertamente schierato verso un progressivo avvicinamento del Paese all’Unione Europea, e in effetti firmò pochi giorni dopo il referendum – il controverso Accordo diAssociazione con l’UE.

Benche figli di una vicenda molto complessa, con radici storiche profonde, anche i recenti referendum indipendentisti ucraini sono quindi anch’essi, a uno sguardo attento, accomunabili a quello scozzese, catalano e veneto sotto il profilo del carattere anti-europeo degli intenti dei loro promotori. Vediamo quindi gli aspetti principali di ciascuna di queste iniziative.

3. – Il primo referendum di questa nuova ondata di consultazioni popolari indipendentiste


è quello che si è svolto il 18 settembre 2014 in Scozia, con la sconfitta degli indipendentisti. A prescindere dall’esito, un primo aspetto rilevante del referendum scozzese è stato sul piano politico, il fatto di non essere motivato da ragioni di tipo economico: la Scozia è una regione con un residuo fiscale positivo, ovvero complessivamente riceve dal governo di Westminster più risorse di quante non ne versi, portando così che ha ispirato l’iniziativa referendaria è stata una volontà di indipendenza che si poneva prima di tutto sul piano ideale, avendo il cittadino scozzese medio da perdere nell’immediato nel saldo del dare-avere col governo di Londra.

Inoltre, un altro elemento importante è stato che il leader principale dell’iniziativa, Alex Salmond, è uomo di orientamento progressista e filo-europeo, dunque lontano dall’antieuropeismo tanto della forte componente di estrema sinistra degli indipendentisti catalani, quanto dagli indipendentisti veneti, di ispirazione in larga prevalenza conservatrice e localista.

Questa sembra dunque una reale eccezione al quadro che ho tracciato di un’ondata attuale di indipendentismo antieuropeo. In effetti, la Scozia era avviata, anche in caso di esito positivo del referendum del 18 settembre scorso, a restare nell’ambito dell’Unione Europea: il rapporto avrebbe richiesto di essere ripensato, trattandosi di una vicenda del tutto inedita, ma certamente l’obiettivo delle forze politiche maggioritarie in Scozia sarebbe stato, in caso di esito positivo del referendum, quello di rimanere (o al più di aderire come un nuovo) Stato membro dell’UE.

Nel caso del referendum scozzese, però, a differenza che in quelli ucraini, ciò non pare sufficiente a indurre ad una classificazione nella categoria dei referendum per l’annessione. Come si è accennato, il filo-europeismo della Scozia non sembra in alcun modo tale da spingere gli scozzesi a considerarsi parte di una grande patria europea, in contrasto a quanto valeva per le popolazioni di Crimea, Sebastopoli e Donbass, che in larga misura si percepiscono come russe.

Il filo-europeismo di Salmond non deve dunque trarre in inganno: la grande forza dei simboli della nazione scozzese non è in alcun modo intaccata da un’adesione alla simbologia unitaria europea, adesione di cui non v’è traccia in Scozia. La volontà di continuare ad essere parte del progetto di Unione sembra piuttosto – in questo caso sì – essere dettata da considerazioni di ordine pratico ed economico: una Scozia fuori dall’UE, e con la possibile chiusura delle frontiere da parte (di ciò che sarebbe rimasto) del Regno Unito, sarebbe rimasta irrimediabilmente isolata sul piano dei rapporti commerciali con i suoi partner principali, per cui sarebbe apparsa una scelta autolesionista quella di far seguire l’isolazionismo all’indipendentismo.22

E questa, sia detto per inciso, è una notazione piuttosto significativa sulla natura di tali movimenti, a prescindere dal perseguimento o meno della propria azione tramite operazioni referendarie: l’indipendentismo di per sé si può perfettamente congiugare con una visione aperta dei rapporti internazionali, a favore della libertà di circolazione di merci, persone, servizi e

---


capitali; piccola patria, in altri termini, non significa affatto patria chiusa o protezionista, come si comprende agevolmente se si pensa a quanto la difficoltà di autosufficiente aumenti al diminuire delle dimensioni di un dato territorio.

In ogni caso, il punto più meritevole di attenzione sul piano costituzionale della vicenda referendaria scozzese è l'assenza di confittualità giuridica in argomento. In altri termini, a differenza delle altre due esperienze che andrò ad esaminare, tutto si è svolto sul piano politico, senza che sia stata avvertita da alcuna delle parti in causa la necessità o il bisogno di ricorrere alla sede giurisdizionale.

In effetti, il percorso tra governo di Edimburgo e quello di Westminster è stato consensuale: dalla Scozia è giunta una richiesta di far pronunciare il popolo scozzese sulla sua volontà o meno di continuare a far parte del Regno Unito, e a Londra si è ritenuto di acconsentire a tale richiesta, nel solco di una tradizione costituzionale fortemente attenta al rispetto delle libertà individuali.

Non è un caso, con ogni probabilità, che nella terra della Magna Charta, del diritto comune e della costituzione consuetudinaria, la richiesta scozzese non abbia trovato ostacolo giuridico. Emerge qui in effetti tutto il tipico carattere di elasticità del diritto inglese: evidentemente, ciò gli consente di assorbi senza troppi traumi anche un cambio di Grundnorm, una sovversione dell'ordine costituito come quella che si sarebbe determinata in caso di esito positivo del referendum: in assenza di una norma scritta che sancisca l'ordine esistente, quest'ultimo si può modificare anche in modo profondo, senza che ci generi una lacerazione irrimediabile.

Ciò trova conferma anche nel celeberrimo precedente storico della vicenda del Québec, dove per ben due volte la popolazione fu, com'è noto, chiamata alle urne per decidere sulla secessione dal resto del Canada. In particolare, la fondamentale pronuncia della Corte Suprema Reference re Secession of Québec, pur non ravvisando né nel diritto canadese né in quello internazionale un diritto del Québec a secedere unilateralmente dal resto del Canada, comunque una volontà netta degli elettori in tal senso, quale quella che fosse risultata da una vittoria indipendentista al referendum, avrebbe comportato l'obbligo per i governi del Québec e del Canada di trovare un accordo sull'indipendenza del primo dal secondo.

Molto diversa è la vicenda della Cataloana e del Veneto, parti di tradizioni giuridiche e esperienze storico-costituzionali molto diverse e più travaglate, che infatti si riflettono nella reazione dell'ordine costituito alla sfida ad esso portata dalle iniziative referendarie.

4. – Prima di esaminare tali cruciali differenze, vediamo però, iniziando dalla Catalogna, il tratto comune tra questa "consultazione non referendaria" – che era stata fissata per il 9 novembre 2014, data in cui si è poi effettivamente voluta una "Consulta volontaria" – e quella scozzese. Ciò che avvicina Scozia e Catalogna è proprio la volontà di rafforzare una patria

12 Un motivo ulteriore di orgoglio per il sistema giuridico-costituzionale britannico, seguendo l'impostazione di C. Martinelli, Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico, Bologna, il Mulino, 2014.

13 J.H.H. Weiler, op. cit., 507, ha molto opportunamente descritto quella del Regno Unito come una «mature political decisions».


15 In effetti, a me pare che la sfida che la secessione pone sia anche e prima di tutto alla sovranità degli Stati, e solo secondariamente al diritto internazionale, al contrario ad es. di quanto sostenuto da C. Margiotta, op. cit.
conclusa da una sovranità che, nonostante l'opera di creazione di un'identità nazionale unitaria, viene tuttora percepita come straniera, con l'obiettivo di renderla a propria volta (nuovamente) sovrana, pur nel quadro di una permanenza all'interno del perimetro euro-unitario.

In altri termini, anche il "referendum" catalano ha una forte valenza di contrasto al processo di progressivo spostamento verso l'alto dei luoghi di decisione politica. È una consultazione contro Madrid, ma è indirettamente un referendum anche contro Bruxelles, che – in quanto livello di governo superiore rispetto a Madrid – non può che rappresentare un'insidiosa ancora maggiore per i difensori del diritto del popolo catalano ad autodeterminarsi in maniera sovran.

Il caso catalano è in effetti un tipico esempio di convergenza sulla causa indipendentista di forze politiche e movimenti d'opinione normalmente contrapposti, uniti però dalla comune volontà di riavvicinare i luoghi della decisione democratica al popolo che ne è il soggetto passivo. Per gli opposti schieramenti è ugualmente difficile far prevalere la propria piattaforma ideologica là dove le decisioni più rilevanti vengono prese in un foro esterno, su cui si fa molta difficoltà ad incidere: e più esso è lontano, maggiore è tale difficoltà.

La Catalogna, però, a differenza della Scozia, ha un significativo residuo fiscale negativo, cioè trae un considerevole vantaggio economico dall'essere parte del Regno di Spagna, e ciò ha un peso non indifferente nelle motivazioni dei promotori del "referendum" indipendentista. L'identità catalana è forte quanto quella scozzese, ma in più il popolo catalano subisce un pesante prelievo fiscale dal governo di Madrid: queste ingenti risorse rimarrebbero sul suo territorio una volta rescisso il legame con la Spagna e guadagnata l'indipendenza, e tale aspetto è un argomento inevitabilmente molto utilizzato dai sostenitori del sì all'indipendenza.

Con ogni probabilità, si tratta anche di uno degli elementi per cui vi è una così forte resistenza, da parte del governo centrale, all'indipendenza della Comunità Autonoma della Catalogna. Ed è su questo punto che le vicende del referendum di Scozia e Catalogna divergono maggiormente.

Il percorso che ha condotto all'indizione di una "Consulta non referendaria" per l'indipendenza il 9 novembre 2014, poi sostituita da una "Consulta volontaria", è infatti essenzialmente il frutto di un'iniziativa unilaterale del governo catalano. Il governo di Madrid si è sempre opposto, e ha sempre trovato sponda nel Tribunale Costituzionale.

La vicenda è resa particolarmente complessa dalla controversia circa la competenza all'indizione di referendum nelle Comunità Autonome. Per comprendere la portata dello scontro politico-costituzionale in atto tra Catalogna e governo di Madrid, occorre riepilogare brevemente gli eventi successutisi almeno dall'estate 2010 in avanti. A fine giugno 2010, il Tribunale Costituzionale spagnolo emise infatti la propria sentenza sullo Statuto di Autonomia della Catalogna, che quattro anni prima era stato approvato dal Parlamento spagnolo e confermato a larga maggioranza in un referendum dagli elettori catalani.

Il nuovo Statuto del 2006 conteneva una serie di previsioni che garantivano una maggiore autonomia alla Catalogna soprattutto in materia di politiche fiscal, linguistiche e giudiziarie, oltre a definire espressamente nel preambolo la Catalogna come una "nazione"; le disposizioni...
ni più qualificanti dello Statuto e il riconoscimento della “realtà nazionale della Catalogna” erano da subito state ritenute illegittime tanto dal partito popolare spagnolo quanto dalle vicine Comunità Autonome di Aragona, Isole Baleari e Comunità Valenciana, soprattutto per ciò che concerne appunto le questioni identitarie e il principio costituzionale di solidarietà fiscale tra le Comunità autonome: la questione fiscale, dunque, che in Scozia era ribaltata rispetto a quanto accade con riguardo a molte istanze indipendentiste, è dunque al centro del separatismo catalano, innestandosi comunque su una fortissima identità nazionale dalle solide e antiche radici storiche e culturali.

Dopo una lunga vicenda giudiziaria, come detto a fine giugno 2010 il Tribunale Costituzionale si pronunciò infine sullo Statuto catalano, e accolse ampiamente le censure dei ricorrenti, dichiarando priva di valore giuridico la qualificazione della Catalogna come nazione, e annullando o ridimensionando profondamente le disposizioni centrali dello Statuto che avevano attribuito maggiore autonomia alla Catalogna.

La sentenza fu accolta con grande favore in Catalogna, anche per via di alcune questioni che ne iniziavano secondo alcuni la validità stessa, e così il 10 luglio 2010 si tenne una grandissima manifestazione di protesta e di richiesta di maggiore autonomia dal governo spagnolo: fu la scintilla che diede avvio al processo di progressiva crescita del consenso della causa apertamente indipendentista presso la popolazione e la classe politica catalana, che fino ad allora aveva guadagnato consensi ancora non maggioritari (ad esempio, nel 2009 si erano tenuti simbolicamente referendum indipendentisti in molte città della Catalogna, con una netta prevalenza dei voti favorevoli, ma una bassa aderenza; analoga esperienza, con analoghi risultati, si ripeté ancora nel 2011).

Alle elezioni del novembre 2010, la presidenza della Catalogna fu vinta dal leader dell’allora opposizione Artur Mas, che intraprese un dialogo con il governo spagnolo per la concessione di maggiore autonomia alla sua Comunità Autonoma. Tale processo fallì però e Mas a fine settembre 2012 decise di convocare nuove elezioni per novembre, dopo che l’11 settembre un’altra grande manifestazione indipendentista aveva riempito le strade di Barcellona.

Mas si schierò apertamente per l’indipendenza e in effetti, appena due giorni dopo la convocazione delle nuove elezioni, la Generalitat catalana votò una risoluzione che invocava un referendum sull’indipendenza durante la successiva legislatura. Le elezioni di novembre furono dunque una sorta di referendum anticipato pro o contro l’indipendenza, e la vittoria dei partiti indipendentisti fu schiacciante, portando ad un inedito accordo tra il partito di centro-destra di Mas e la sinistra comunista di ERC per governare insieme con il preciso obiettivo di ottenere da Madrid l’agognato referendum indipendentista.

In effetti, il 23 gennaio 2013 la Generalitat approvò con voti (e opposizione) bipartisan una Dichiarazione di sovranità e del diritto a decidere del popolo catalano, che affermava il diritto della Catalogna all’affermazione della propria natura sovrana, e ad esprimere tale natura in una votazione popolare; anche tale dichiarazione, che pur aveva valenza eminentemente politica e non strettamente giuridica, incontrò però l’opposizione del governo centrale, che ne ottenne prima la sospensione (l’8 maggio) e poi l’annullamento (il 25 marzo dell’anno dopo) da parte del Tribunale Costituzionale.

28 Su cui v., a commento, R. Ibarra, Il “dritto a decidere” e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo, in Federalismi.it, 14/2014; ma anche L. Frosina, Il c.d.
Lo scontro istituzionale non fece quindi che crescere, e dopo una nuova grande manifestazione indipendentista l’11 settembre 2013, a dicembre il Presidente Mas annunciò la volontà di convocare una “consultazione non referendaria” per l’indipendenza il 9 novembre 2014, come previsto dall’accordo con l’ERC del dicembre 2012.

Il governo di Madrid si è però opposto in maniera nettissima al “diritto di voto” del popolo catalano, e su questa impasse politico-istituzionale si innesta la questione giuridica della competenza a convocare referendum nelle Comunità Autonome: il governo Rajoy ha infatti sempre ribadito che, sulla base della Costituzione del Regno di Spagna, tale competenza spetta allo Stato centrale, e in una certa misura piegandosi a tale rivendicazione di competenze, il governo catalano ha allora presentato alle Cortes il progetto di legge per l’indizione del referendum sull’indipendenza della Catalogna, ma come prevedibile il progetto è stato rigettato, con un voto dell’8 aprile 2014.

Ciononostante, la maggioranza della Generalitat catalana ha continuato nella propria iniziativa, e il 19 settembre scorso ha approvato ad amplissima maggioranza una legge che conferisce base giuridica alla convocazione di una “Consulta non referendaria” da parte del Presidente, che è in effetti avvenuta con decreto del 27 settembre. La legge e il decreto in questione sono stati però immediatamente impugnati dal governo centrale davanti al Tribunale Costituzionale, che all’unanimità li ha provvisoriamente sospesi il 29 settembre.

In risposta a questa decisione, il Presidente Mas ha allora mutato strategia, convocando, sulla base degli articoli 122 dello Statuto di Autonomia della Catalogna, e 43 della legge 10/2014, una “Consulta volontaria”, cercando così di scavalcare gli ostacoli giuridici posti dalla Costituzione spagnola e basando la convocazione solo sul diritto interno catalano. Il governo centrale spagnolo ha comunque impugnato anche questa nuova forma di consultazione popolare, e il Tribunale costituzionale l’ha sospesa; ma le istituzioni catalane non si sono fermate e la “Consulta volontaria” si è comunque tenuta il 9 novembre, nonostante il quadro giuridico piuttosto nebuloso, con alta partecipazione popolare (più di due milioni) e una nettissima maggioranza del doppio sì all’indipendenza (un plastico esempio di fatto che prevale sul diritto).

Come rilevato da più parti, lo scontro istituzionale è giunto a livelli senza precedenti, e al momento attuale si è ancora lontani da una sua conclusione. Il conflitto è politico ma si gioca prima di tutto sul piano costituzionale: alla fine di questa lunga vicenda, prevârà l’imposizione unitaria della Costituzione spagnola, che legittima l’uso della forza contro le aspirazioni indipendentiste di una comunità (art. 8, comma 1), o piuttosto il diritto all’autodeterminazione del popolo catalano?

derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna, in Federalismo.it, 102014.


31 Un precedente fondamentale rimane la vicenda dei Pensi Baschi, dove una legge aveva indotto una consultazione per l’indipendenza per il 25 ottobre 2008, ma fu dichiarata illegittima dal Tribunale per violazione dell’art. 149, comma 1), n. 32 della Costituzione sulla competenza esclusiva statale alla convocazione di referendum. Un ricorso del Partito Nazionalista Basco contro questa sentenza fu dichiarato inammissibile a febbraio 2010 dalla CO. D.U.
5. - La vicenda catalana presenta molteplici analogie con quanto sta accadendo in Veneto. Anche in questo caso, una forte identità culturale, radicata in tradizioni storiche e linguistiche secolari, si scontra con un governo centrale chiuso a qualunque ipotesi di consultazione popolare indipendentista; anche in questo caso un elemento centrale delle rivendicazioni indipendentiste è la questione fiscale; e anche in questo caso iniziative spontanee e simboliche hanno preceduto tentativi più istituzionalizzati e per questo più controversi.

I recenti eventi veneti meritano attenzione sotto due diversi profili: da un lato, per l'initiativa di plebiscito online, raccolta intorno al sito plebiscito.eu, tenutasi dal 16 al 21 marzo 2014 per ribaltare l’esito del plebiscito di annessione al Regno d’Italia del 186631, e proclamare l’Indipendenza della Repubblica Veneta; dall’altro lato, per il diverso percorso seguito dagli indipendentisti nel compiere un’opera di lobbying nei confronti del Consiglio Regionale del Veneto, che ha condotto all’approvazione, a un giorno di distanza l’una dall’altra, di due leggi regionali, per l’avvio di un processo referendum volto rispettivamente a sancire maggiore autonomia o una autentica indipendenza del Veneto dall’Italia, in entrambi in casi con la pronta impugnazione in via principale da parte del Governo.

Il referendum online è stato un rilevante esperimento di democrazia diretta che, nel silenzio dei principali organi di informazione, ha saputo sfruttare abilmente le possibilità offerte dalle nuove tecnologie per arrivare a coinvolgere un numero estremamente elevato di persone32; anche se il numero di oltre due milioni di voti favorevoli, proclamato dagli organizzatori, è stato messo in dubbio da alcuni osservatori e critici del nuovo plebiscito, si è trattato di tutt’altro che di un’iniziativa folcloristica e di scarso impatto, come pure da più parti è stata definita33.

La questione giuridica che il plebiscito online pone è la seguente: che valore ha questa sorta di “privatizzazione” dell’iniziativa referendumale che legittimazione? che reazione impone o consente all’ordine costituito? La autoconvocazione del plebiscito, al di fuori di qualunque procedura istituzionalizzata, ne minava alla base qualunque possibilità di avere rilevanza giuridica pratica; pur tuttavia, o anzi proprio per questo, il fatto che i voti espressi siano comunque stati nell’ordine di milioni testimonia di una forte volontà presente nel popolo veneto di votare sui propri confini, decidendo liberamente prima di tutto sulle forme in cui esprimere tale volontà.

Nella consapevolezza che il plebiscito online non avrebbe comunque avuto riconoscimento ed effetti giuridici, il movimento indipendentista veneto ha comunque percorso anche un’altra strada: perché la domanda di indipendenza possa avere opportunità di essere soddisfatta, in effetti, è necessario che essa passi attraverso gli organi della democrazia rappresentativa.

Come accennato poco fa, il Consiglio Regionale del Veneto ha così approvato, anche sulla base dei lavori della commissione di giuristi istituita sulla base della Risoluzione n. 34/2012 dello stesso Consiglio, la legge regionale 19 giugno 2014, n. 16, di “indizione del referendum consultivo sull’indipendenza del Veneto”. La legge 16/14, che fa il paio con altra, la n. 15 del-

31 Che peraltro registrò l’esito, di assai dubbia credibilità, di 641758 voti per il sì contro soli 69 per il no.
32 Superando così, almeno in questo caso, le più autorevoli obiezioni mosse alla digitalizzazione delle procedure democratiche; per un recente resoconto, v. F. Chiusi, Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti, Torino, Codice, 2014.
33 Assai minore è stato invece il successo di iniziativa analoga in Friuli, organizzata attorno al sito Internet www.plebiscitofriulano.eu nell’ottobre 2014.
lo stesso giorno, che invece stabilisce l’indizione di un assai più blando referendum consultivo “per il conseguimento di ulteriori forme di autonomia del Veneto”, prevede tout-court la convocazione di un referendum, in cui porre ai cittadini veneti maggiorenni il quesito secco “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovana? Sì o No?”, da svolgersi secondo le procedure disciplinate dalla Giunta entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge, peraltro con un incostante finanziamento interamente privato, tramite erogazioni liberali, a copertura integrale delle spese di organizzazione.

Mentre scrivo, però, tale passaggio non è ancora stato compiuto dalla giunta, anche perché nel frattempo è intervenuta l’impugnazione in via principale, da parte del governo, della legge regionale veneta 16/14 (così come della 15/14)56. Il governo ha ritenuto che essa contraddisse con gli articoli 5, 114, 138 e 13956. Ai di là dell’insistenza sull’unitarietà e indivisibilità della Repubblica e sull’immutabilità della sua sovranità, essendo il popolo italiano uno solo e non potendosi ammettere l’esistenza di altri popoli desiderosi di autodeterminarsi, due aspetti dell’argomentazione del governo meritano particolare attenzione ai nostri fini: da un lato, la considerazione per cui il referendum preventivo, pur non avendo carattere vincolante, può avere un’influenza notevole come strumento di pressione sugli organi politici ed è più esposto al rischio di una scelta non razionale perché legata a situazioni contingenti (sent. 496/2000), come a dire che il referendum sfugge alle possibilità di controllo e irregimentazione offerte dal procedimento parlamentare, ed è per ciò solo pericoloso.

D’altro lato, va rilevata la contrapposizione che il ricorso del governo pone tra volontà indipendentista e democrazia rappresentativa, nel senso che «dall’unità ed indivisibilità della Repubblica discende l’attribuzione esclusiva ai suoi organi del potere di rappresentare in sede internazionale i diritti e gli interessi di tutti i cittadini e non quelli di una parte di essi ad “autodeterminarsi” vale a dire a differenziarsi dagli altri ed a tutelarsi contro gli altri, e di conseguenza, secondo questa impostazione, il diritto all’autodeterminazione non può comportare la possibilità di escavalcare gli organi di governo del proprio Paese ed affermando quindi una volontà di separazione rispetto ad esso: in altri termini, la democrazia diretta non può mai giungere al punto da mettere in dubbio l’esistenza stessa degli organi di rappresentanza.

In definitiva, sulla base di questa considerazione il Governo riconduce indirettamente tutela questione all’esistenza o meno di un “popolo veneto”: infatti il diritto di autodeterminazione (di cui ai nostri fini viene in considerazione l’accezione esterna) viene riconosciuto ad un “popolo”, che si trovi vittima di dominazione coloniale, occupazione straniera o comunque lesione di diritti umani fondamentali (per il diritto consuetudinario)57, o più in generale desideroso di rendersi indipendente (per il diritto patrizio, dove l’estensione di questo diritto sembra essere un po’ più ampia rispetto ai limiti in cui esso è confinato nel diritto consuetudinario).

Il Governo, propendendo per l’interpretazione più restrittiva del diritto di autodeterminazione (esterna), dà per scontato che nessuna violazione di diritti fondamentali esista in Veneto: dal canto loro, gli indipendentisti veneti oppongono che, anche a voler accettare tale in-

15 Iscritti al registro ricorsi rispettivamente ai n. 67 e 68 del 2014.
16 Disponibile su: bar.regione.veneto.it/bar/Servizi/Dispute/Stampa/Ordinanza.aspx?id=282627. Va rilevato peraltro che all’art. 139, citato in epigrafe, non si faccia poi in realtà alcun cenno nei motivi del ricorso.
17 Cfr. Encyclopaedia Treccani online, cit., che chiarisce che «nel diritto internazionale, l’affermazione dell’autodeterminazione dei popoli ... è ormai acquisita sul piano consuetudinario limitatamente al divieto di tre specifiche fattispecie, qualificate come crimini internazionali: la dominazione coloniale, l’occupazione straniera e i regimi di segregazione razziale (apartheid) o altrimenti gravemente lesivi di diritti umani fondamentali.»
interpretazione più restrittiva, il residuo fiscale negativo che penalizza i residenti in Veneto è di proporzioni tali da integrare una lesione dei loro diritti di proprietà, e pertanto sussistono i presupposti per l'autodeterminazione del popolo veneto. Nel caso in cui la Corte ritenga sussistente tale lesione, o in quello in cui ritenga comunque che un popolo possa autodeterminarsi anche al di là dei limiti posti dal diritto internazionale consuetudinario, rimarrà la questione fondamentale: quello veneto, così come identificato da un criterio non etnico ma di residenza all'interno di un confine, è un popolo diverso da quello italiano? La questione esula dall'oggetto specifico del nostro lavoro, ma certamente chi riuscirebbe sul piano fattuale – a decidere sarà il sovrano in seno schmittianese: se la Corte Costituzionale Italiana, che negherà quindi il referendum, al "popolo veneto" rimarrà al più un'autodeterminazione interna; se il popolo veneto, esprimendosi allora tramite referendum, allora con questo "constitutional moment" nascerà un nuovo soggetto sovrano, e il principio di indivisibilità di cui all'art. 5 Cost. non avrà avuto effetti sul piano pratico.

In ogni caso, l'impugnazione della legge 16/2014 ha comportato uno stallo nelle procedure referendarie, ponendo peraltro la rilevante questione se il referendum (peraltro consultivo, come si è ricordato), possa svolgersi in pendenza del ricorso del governo, e se si quali conseguenze determinerebbe l'eventuale accoglimento da parte della Corte dopo che la consultazione si sia già tenuta. La questione non è di semplice soluzione, ma sembra confermare l'estrema difficoltà di inquadrare qualunque iniziativa indipendentista, fosse anche meramente consultiva, entro un quadro di legittimità alla luce dell'ordinamento vigente: l'indipendenza di una regione e la sua sottrazione alla sovranità di uno Stato tende a rompere la Grundnorm, e pertanto molto difficilmente è commensurabile con l'ordine costituito esistente in quello Stato, come in definitiva conferma la sentenza in re secession of Québec, e con l'unica apparente eccezione del caso scozzese, dove in effetti non vi è stato contenuto costituzionale ma meramente politico. Il che ci porta alle conclusioni.

6. – L'analisi svolta, pur inevitabilmente breve e circoscritta, sembra autorizzare alcune

59 Seguendo l'interpretazione di Mises, su cui v. supra, nt. 16, non vi è dubbio che sussista un diritto degli abitanti del Veneto ad autodeterminarsi, dal momento che ciò che viene in rilievo è la volontà in tal senso di una comunità di persone che vivono in un territorio sufficientemente grande da costituire un'unità politica, e non vi è dubbio che il Veneto soddisfi tale (unico) requisito; del resto, scrive Mises in un'opera, messe popolo e nessuna parte di un popolo devono essere tenuti contro la propria volontà in un'associazione politica che non vogliono co (L. von Mises, Nation, State, and Economy. Contributions to the Politics and History of Our Time, 1st ed. in tedesco 1919, trad. in inglese ci L. B. Yeag, New York, New York U. P., 3rd ed., 1934, 34).

60 Cfr. a questo proposito le considerazioni di M. Caruso, Un’indicazione sulla norma che fonda l’Unità della Repubblica, in Costituzionalismo, 2014, I, 2, 11: esiste un principio costituzionale, quello di cui all’art. 5 Cost., che è fondato su niente di più che una petizione di principio, o sulla bontà per cui l’Italia è unita semplificamente perché la si ritiene tale. Quanto all’indivisibilità, essa non esclude la perdita di territori in favore di altri Stati né, a maggior ragione, una ripartizione interna che permetta il più ampio decentramento delle funzioni amministrative, piuttosto, sembra escludere due Stati sovrani che rivendichino entrambi il nome d’Italia, come la Corea del Nord e quella del Sud, la Germania Est ed Ovest, un governo che si ritiene legittimo in esilio ed un governo rivoluzionario che si ritiene almeno altrettanto legittimo (al modo di Taiwan e della Repubblica Popolare Cinese, oppure come la più che effimera Repubblica di Salò e il Regno d’Italia). Il vero problema è che, se la Storia portasse alla creazione di due “Italie”, difficilmente la sola opposizione dell’art. 5 Cost. basterrebbe a fermare gli eventi.

61 Non vi era modo, ad esempio, di allargare ulteriormente il discorso a vicende complesse come quella del referendum nei Kandistsi inacquinti, atteso entro il 2014, o a referendum già previsti ma tuttora da articolare come quelli in Nuova Caledonia (territorio sotto la sovranità francese), Bougainville (Papua Nuova Guinea) e Illiria (Macedonia).
Democrazia diretta e partecipazione popolare nell’età di Internet – 1625

considerazioni. In primo luogo, sembra potersi ravvisare nell’odierna Europa una tendenza anti-unitaria che accomuna tutte le iniziative referendarie di carattere indipendentista. È certamente vero, come ho ricordato nei paragrafi precedenti, che l’orientamento prevalente nei movimenti delle diverse aree considerate è quello di puntare ad un’adesione all’UE una volta raggiunta l’autosufficienza indipendente; tuttavia, la rottura dell’integrità territoriale dello Stato-nazione che tali movimenti propugnano, in direzione almeno parzialmente delle rothbardiane “nations by consent”

41, sembra essere coerente con una rottura altresì del Super-Estado europeo, di cui si recupererebbe la vocazione originaria del mercato comune, ma senza la sovra-struttura simbolico-identitaria andata stratificandosi nel corso dei decenni, man mano che acquistava forza e consenso il progetto di creazione del popolo europeo e di unificazione politica.

Un altro aspetto che è emerso è la notevole incertezza che circonda tuttora in diritto internazionale il trattamento da riservare alle iniziative secessioniste. Da questo punto di vista, è possibile collocare gli ordinamenti considerati lungo una linea continua che va dall’estrema flessibilità britannica, ad un opposto, all’estrema rigidità italiana e spagnola (e ucraina), all’altro estremo, con in mezzo ordinamenti come quello canadese, che ritengono la secessione di una porzione del loro territorio contraria al proprio diritto costituzionale, ma comunque non sanzionabile sul piano fattuale, e anzi suscettibile di una necessaria “accommodation” da parte del governo nazionale.

Una possibile suggestione a questo proposito è che tale spettro di diverse soluzioni e reazioni alle iniziative referendarie indipendentiste possa avere a che fare con il sistema giuridico e costituzionale nel suo complesso: più flessibile quello inglese, e quindi più capace di assorbire spinte centrifughe senza scossoni, assai più rigidi quelli di più stretta osservanza kelseniana, dove la sfida alla Grundnorm rappresenta inevitabilmente una rottura dell’ordine giuridico, difficilmente riconciliabile sotto la Grundnorm stessa, e quindi necessariamente causa di una sua sostituzione con una nuova.

È forse possibile avanzare un’ulteriore suggestione, ovvero il fatto che la maggiore o minore propensione all’“accommodation” delle spinte referendarie indipendentiste sia collegata non solo al sistema giuridico, ma anche al sistema elettorale vigente (a sua volta conseguenza del modo di intendere il diritto in un dato territorio). In effetti, in un sistema di rappresentanza proporzionale a circoscrizioni molto ampie, permane più forte l’assunto che la rappresentanza sia integrale, dell’intero popolo; viceversa, là dove, pur nell’ambito di un sistema rappresentativo, perma un legame stretto tra rappresentante e collegio, sopravvive più forte il nesso elettorale, con riferimento allo specifico collegio, con la conseguenza che è più facile per il primo rivendicare una propria autonomia dal secondo e liberarsene qualora non si senta più rappresentato da lui.

E ciò fa sì che sia più agevole, su questo terreno, portare alle estreme conseguenze la volontà di fare a meno dei propri rappresentanti e staccarsene in via definitiva con una decisione in prima persona, in cui si riassume su di sé il “pouvoir constituant”, rispetto a quanto non accada dove «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione nella sua interezza e il sistema elettorale sia coerentemente improntato a una rappresentanza generica di una popolazione indistinta, dagli interessi sintetizzabili sotto una “volontà generale”: il referendum indipendentista, a suo

41 V. il saggio di M.N. Rothbard, Nations by Consent, cit.
modo, nega così anche la praticabilità di questa sintesi dei diversi interessi sotto una volontà generale, e riafferma un individualismo metodologico basato invece sull’esistenza di interessi in conflitto, non riconciliabili tra loro per la via classica della rappresentanza politica.

Per quanto attiene poi specificamente allo strumento referendario, esso assume in questo ambito delle connotazioni peculiari. In primo luogo, l’appello al popolo viene qui favorevole e promosso anche da quanti muovono, abitualmente, da posizioni di aperto scetticismo nei confronti della democrazia, in tutte le sue versioni. Se la democrazia rappresentativa viene criticata per i suoi limiti intrinseci e le sue degenerazioni, fonte di potenti restrizioni alla libertà individuale, e la democrazia diretta come un succedaneo o un antidoto potenzialmente ancor più insidioso, quando lo scopo è promuovere la rottura dei confini degli Stati-nazione il referendum di- viene uno strumento per sfidare la democrazia sul suo terreno54, e anzi il mezzo da scegliere per prendere decisioni sui confini54.

Là dove la democrazia per suo stesso statuto conduce, salvi i meccanismi di protezione eventualmente previsti, al sacrificio delle minoranze, il referendum per l’indipendenza è il tentativo da parte di una minoranza di utilizzare lo stesso strumento che solitamente la penalizza, ovvero il voto popolare, per ottenere una liberazione da una sovranità percepita come estranea, tramite la sottoposizione al popolo intero di un quesito semplice e netto su cui ciascuno può legittimamente esprimere la propria opinione.

L’obiettivo dei referendum secessionistici è così quello di costringere i titolari dell’ordine costituito a riconoscere una volontà espressa in modo chiaro e incontrovertibile, che si pone in netto contrasto con la protesa di rappresentanza universale del popolo proprio dei rappresentanti eletti. In questo senso, il referendum per l’indipendenza sono in aperto conflitto con la dottrina classica sulla rappresentanza, rischiando di minarla dalle fondamenta.

Se questo è vero, è altresì vero però che, negli attuali ordinamenti a diritto formale, anche queste iniziative, che pure mirano a scardinare la sovranità e le sue forme55, sono costrette a passare attraverso le vie di legittimazione della democrazia rappresentativa: ciò è stato vero per tutte le iniziative considerate, dal Canada all’Ucraina alla Cataloigna, così come al Veneto. Quest’ultimo caso pare essere l’apparente eccezione a conferma della regola: l’iniziativa di plebiscito online, autoconvocata da un gruppo di cittadini veneti ma aperta a tutta la popolazione, non ha avuto alcun tipo di conseguenza giuridica, nonostante il seguito che ha saputo raccogliere.


56 E prima di tutto per questo incontrano un po’ ovunque la forte resistenza degli Stati nazionali. V. a questo proposito l’analisi di J. Ke-Lindsay, Understanding state responses to secession, in Peacebuilding, 2014, f. 1, 28 ss.
Ed in effetti il tentativo di ottenere conseguenze giuridiche reali è passato attraverso l'approvazione di una legge in Consiglio Regionale, pur con l'assai significativa clausola per cui il referendum non dovrà gravare per i suoi costi sulle casse pubbliche, ma essere unicamente sostenuto da contributi volontari, a voler così sottrarre in qualche modo alla sfera della democrazia rappresentativa il cruciale aspetto del controllo dei fondi necessari allo svolgimento dell'operazione. Anche così, però, i referendum debbono comunque tenere conto dei tempi e degli ostacoli che la democrazia rappresentativa pone, e sarà estremamente interessante conoscere l'esito, ancora ignoto mentre scrivo, della vicenda veneta così come di quella catalana.

In entrambi i casi, infatti, i promotori dei referendum hanno espresso senza possibilità di dubbio la propria volontà di mantenere le proprie azioni all'interno dei confini di legittimità dell'ordinamento rappresentativo vigente, ma sarà cruciale capire che cosa accadrà qualora tale ordinamento riuscire a negare a quelle popolazioni il “diritto di voto”, costringendo così quanti lo vogliono esercitare a una scelta, dalla conseguenze impreviste e molto pericolose, tra rinuncia alla propria pretesa e sconfinamento sul piano del mero fatto, della pura forza, dello “stato d’eccezione”.

Abstract

The article deals with the current wave of secession referendums. It argues that it seems to be part of the movement against the internationalization of domestic politics, epitomized by the process of fiscal and political integration in the EU. Analyzing the situation of Ukraine, Scotland, Catalonia and the Italian Region of Veneto, the article reaches the following conclusions: independence referendums have some distinctive features that set them apart from other forms of referendum; they are a great challenge to kelsenian sovereignty and representative democracy, but nonetheless they have to come to terms with it in order to be held; some countries seem better prepared than others to accommodate their challenge, and this must have something to do with their respective legal systems and possibly electoral systems as well.