



Ritornano le piccole patrie?

sergioprozzillo.com

Ritornano le piccole patrie?

Autodeterminazione territoriale
Secessione
Referendum

a cura di

Fulvia Abbondante
Stefania Parisi
Salvatore Prisco



EDITORIALE
SCIENTIFICA



euro 34,00

MARCOPOLO

Percorsi di diritto pubblico interno e comparato
lungo i confini disciplinari

9

Collana diretta da
Salvatore Prisco

MARCOPOLO perché il diritto in genere – e quello comparato, in particolare – è un viaggio di esplorazione, come ha scritto brillantemente Maurizio Lupoi, attraverso terre solo in parte (e spesso solo all'apparenza) note. Se chi lo intraprende ne ritorna uguale a com'era quando lo aveva iniziato, meglio sarebbe stato allora rimanere a casa.

E perché, come accadde a quell'antico e venerato personaggio della Serenissima – e prima di lui a Ulisse – l'inquietudine e la curiosità sono le molle che spingono chi vive e studia a superare i propri limiti di partenza, le sue paratie culturali e disciplinari, accettando di rimettersi ogni volta in gioco per spostare in avanti la bandierina della conoscenza.

Uno spirito da coltivare e un'indicazione metodologica da consegnare ai giovani – siano essi ricercatori e studenti – o in genere ai lettori che s'interrogano, perché il deposito scientifico ereditato dai nostri Maestri possa essere quotidianamente reinvestito e vivificato, producendo così un'ulteriore fiammella di luce in grado di illuminare un poco di più il mondo complesso che ci circonda.

Come nell'evangelica parabola dei talenti, rischiare lungo sentieri poco battuti è comunque meglio che amministrare pigramente quanto ricevuto: è tutto assieme – ed inscindibilmente – carattere costitutivo dell'abito mentale del ricercatore, segno di intelligenza, dovere morale.

(S. P.)

La collana accoglie contributi monografici individuali e atti di convegni, sottoposti a previo referaggio "a doppio cieco", con esito positivo e conforme, da parte di due membri del Comitato dei Garanti, ovvero di esperti esterni ad esso – anche non italiani – individuati dal direttore della stessa sulla base della competenza specifica, documentata dalle loro pregresse pubblicazioni sull'oggetto del lavoro sottoposto a valutazione.

Si prescinde dal referaggio nel caso di raccolte di scritti pubblicati in precedenza in altre sedi e nell'occasione già valutati positivamente.

Ritornano le piccole patrie?

Autodeterminazione territoriale

Secessioni

Referendum

a cura di

Fulvia Abbondante Stefania Parisi Salvatore Prisco

Editoriale Scientifica

Comitato dei Garanti

Francesca ANGELINI
Alfonso CELOTTO
Lorenzo CHIEFFI
†Pasquale CIRIELLO
Giovanni COCCO
Antonio D'ALOIA
Maria D'ARIENZO
Michele DELLA MORTE
Mario DOGLIANI
Tommaso Edoardo FROSINI
Fiorenzo LIGUORI
Raffaele MANFRELOTTI
Ilenia MASSA PINTO
Valeria MARZOCCO
Roberto MICCÚ
Alessandro MORELLI
Fabrizio POLITI
Paolo RIDOLA
Francesco RIMOLI
Massimo SICLARI
Alessandro TORRE

Proprietà letteraria riservata

Copyright 2020
Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
www.editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-655-4

INDICE

<i>Note introduttive</i>	vii
MASSIMO IOVANE Il principio di autodeterminazione interna nel diritto internazionale: progressi e fallimenti di un diritto fondamentale	1
ANTONELLO TANCREDI Referendum d'indipendenza e diritto internazionale (con particolare riferimento al caso della Catalogna)	25
COSTANZA MARGIOTTA Non è mai facile separarsi: il diritto alla prova dei fatti	55
FULVIA ABBONDANTE Il caso belga: tra secessione (solo) annunciata, modelli inediti della forma di stato ed egoismi territoriali	75
ALESSANDRO TORRE Interpreti e istituzioni della “piccola patria” scozzese	93
CLAUDIO MARTINELLI Il “modello Westminster” alla prova della <i>Brexit</i> , tra decisioni politiche e conseguenze costituzionali	119
BARBARA GUASTAFERRO Il Regno Unito tra rivendicazioni subnazionali, sovranità popolare e referendum	141
LAURA CAPPUCIO Dinamiche territoriali e tribunali costituzionali alla prova della questione catalana	153

GENNARO FERRAIUOLO La <i>petita pàtria</i> catalana nello scontro tra unilateralismi	181
LUIGI FERRARO Un nuovo governo autonomico e la fine della coercizione statale in <i>Cataluña</i> : un consuntivo sull'art. 155 della Costituzione spagnola	223
VINCENZO COCOZZA La difficile attuazione dell'autonomia regionale differenziata	261
STEFANIA PARISI Indipendenza, specialità e asimmetria: <i>requiem</i> per il regionalismo collaborativo?	269
DANIELE TRABUCCO Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?	299
MASSIMO VILLONE L'art. 116, comma 3, della Costituzione tra autonomia e cripto-secessione	331

NOTE INTRODUTTIVE

È divenuto sempre più difficile e complesso gestire i controversi rapporti che negli Stati composti si stabiliscono dinamicamente, ben al di là degli stessi assetti normativi formali consolidati, fra la storica unità nazionale dei singoli Paesi e le conseguenti tendenze, perlopiù centralizzatrici, nell'organizzazione dei poteri pubblici da parte dei ceti e degli apparati politici tradizionali, da un lato e le rivendicazioni di sempre maggiore autonomia provenienti ormai molto spesso dalle parti più ricche dei rispettivi territori, dall'altro.

Tali istanze si spingono a volte a lambire i limiti della unità politica di questi, giacché si traducono in ultima analisi – ove non assecondate – nella nascita di movimenti indipendentisti, che allo scopo di legittimarsi riscoprono, “inventano”, ovvero quantomeno enfatizzano, antiche radici differenziate di ordine linguistico-culturale, funzionalizzate in concreto al sostegno delle dette dinamiche separatiste: le “tradizioni inventate” di un'opera di Hobsbawm, che celebrano in questo caso “comunità immaginate”, nel senso di Anderson, per dirla con due noti e non troppo risalenti contributi critici di studiosi di estrazione marxista.

L'accentramento dei poteri è d'altra parte favorito dall'esigenza di rispondere efficacemente alle depressioni economiche e in questo senso il rafforzamento dei poteri centrali è fenomeno frequente anche negli Stati federali, in epoca di crisi economica: è noto, in tal senso, l'ampliamento dei poteri della Federazione che si ebbe negli U. S. A. dopo il 1929, per cui attraverso una interpretazione estensiva della c. d. *commerce clause* e un ampliamento della clausola dei poteri impliciti si giunse a rileggere il riparto di competenze in senso collaborativo, consentendo il superamento, per questa via, delle discrepanze normative tra gli Stati che avrebbero peggiorato la situazione economica, come si evince – tra gli altri – da un importante studio in tema (Chiara Bologna, *Stato federale e «national interest»: le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010).

Nella medesima direzione va l'attrazione al centro delle attività degli apparati di comando statali, compiuto al fine di rispondere con efficacia alle attuali sfide migratoria e terroristica, tuttavia questo non ha fermato – anzi ha semmai incentivato – i movimenti di dissoluzione territoriale che si sono manifestati in diversi Paesi.

Si assiste, in realtà, ad un frammentarsi della nozione stessa di “cittadinanza”, ormai apertamente scissa tra sue differenti definizioni concettuali e appartenenze territoriali, in definitiva tra plurime “lealtà”: il caso catalano è soltanto l'ultimo ed emblematico esempio del molteplice palesarsi odierno di istanze il cui carattere comune è nel loro essere in definitiva proiettate al superamento degli assetti statuali consegnatici dalla storia.

La dottrina internazionalistica e quella costituzionalistica dibattono da tempo sulla riconoscibilità o meno di un “diritto alla secessione”, in presenza di norme costituzionali che sanciscono con varie formulazioni testuali, o in via consuetudinaria, l'unità e l'indivisibilità della Nazione.

I principî ricavati da alcune Dichiarazioni internazionali, redatte su impulso del Presidente statunitense Wilson (*Carta Atlantica* del 14 agosto 1941; *Carta delle Nazioni Unite* del 26 giugno 1945, artt. 1, par. 2 e 55, e altre successive) da parte di quel settore della scienza giuridica che per prima ha riconosciuto il diritto all'autodeterminazione di un popolo – solo in presenza, peraltro, di alcune precisi presupposti, quali la dominazione coloniale, l'occupazione straniera o l'esistenza di regimi di segregazione interna, come ad esempio l'*apartheid*, o che altrimenti ledano diritti umani fondamentali – non consentono sempre una chiara e univoca soluzione circa l'ammissibilità in concreto di una separazione territoriale non condivisa fra le parti in gioco (divisione che è, tra l'altro, ulteriormente condizionata anche dalla presenza o meno di una Costituzione rigida o flessibile nell'ordinamento di riferimento), così come un riconoscimento della legittimità o meno del diritto di secedere non esaurisce tutti i possibili ambiti di indagine sul tema, il che è quanto dire che autodeterminazione territoriale e secessione sono nozioni che presentano larghi punti di contatto, ma non si sovrappongono *in toto*.

La tematica involge infatti nel suo complesso altre questioni di non minor rilievo, come l'uso e l'estensione (se ristretti al coinvolgimento

dei soli cittadini dell'area territoriale interessata a separarsi, ovvero allargati a tutti quelli dello Stato interessato dal processo, per dirne una sola) degli strumenti di democrazia diretta, pensati e regolati finora per ipotesi molto diverse rispetto alla decisione sul distacco di una fetta di territorio rispetto alla restante, più ampia; il ruolo dei partiti politici nelle dinamiche separatiste; la crisi della democrazia rappresentativa e i fattori esterni e contingenti che hanno determinato la rinascita delle "piccole patrie"; il ruolo della UE nei processi di divisione territoriale interna dei Paesi vetero-continentali.

Andiamo tuttavia con ordine.

Come è stato opportunamente osservato, «il presupposto di ogni discussione sulla secessione è la sua fondamentale indesiderabilità. Un'indesiderabilità che, in parte, si spiega con considerazioni di natura strategica ("la secessione è destabilizzante sul piano interno e internazionale"), ma che ha radici ben più profonde, che affondano nella difficoltà di riconciliare le teorie liberali sulla cittadinanza con il nazionalismo, l'autodeterminazione e la sovranità. La ripugnanza del liberalismo per la secessione e la sua demonizzazione da parte della politica si riflettono nella schizofrenia della sua regolamentazione giuridica. La secessione, infatti, è vietata con limitatissime eccezioni non solo dal diritto internazionale, ma anche, ancorché implicitamente, dalla stragrande maggioranza delle Costituzioni statali» (così Susanna Mancini, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 4/ 2014, 779 ss.).

Da questo punto di vista, la secessione negli ordinamenti costituzionali occidentali soffre, fin dalla conclusione della guerra fratricida che divise poco dopo la metà dell'Ottocento gli allora giovani Stati Uniti, della medesima repulsione – dottrinale e positiva – riservata al potere costituente, che del resto conosce attraverso di essa appunto uno dei modi del suo manifestarsi.

Si fanno tuttavia recentemente spazio anche riflessioni volte a recuperare la praticabilità e dunque le forme giuridiche di possibili secessioni "morbide", consensuali, segnatamente come espressione di un ormai acquisito potere di intervento del popolo in quanto protagonista diretto delle vicende storiche e che non intende più farsi semplicemente rappresentare (nella sola dottrina italiana si vedano ad esempio da ultimo, della stessa Mancini, *Ai confini del diritto: una*

teoria democratica della secessione, in *Percorsi Costituzionali*, 3/ 2014, *Secessione senza Costituzione*, 623 ss. e Ilenia Ruggiu, *Referendum e Secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna* in *Costituzionalismo.it*, 2 /2016). Se dunque se c'è una secessione *contra Constitutionem*, se ne individua altresì una possibile variante *secundum* o *praeter Constitutionem*. Esiste inoltre un "verso" conservatore di essa, che può dirsi di resistenza alla modernizzazione, ma ve n'è altresì uno radical-democratico.

In definitiva, come è reso chiaro dal sottotitolo del nostro convegno, non se ne evidenziano una categoria e/o teoria generale indistinte, un loro unico modello, ma – nelle prassi effettive – più percorsi e molteplicità di forme ed esiti.

L'interdizione costituzionalistica alla secessione è venuta perciò e dunque indebolendosi nel tempo: essa non esiste come diritto *pre-dato* – «l'ultimo diritto», direbbe Costanza Margiotta – ma è un fatto (anzi, un farsi dinamico) che, se trionfa, legittima *ex post* un diritto nuovo e diverso. Noi Italiani lo sappiamo da moltissimo tempo, fin dalla fondamentale riflessione romaniana su *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, del 1901 e da quella di Pietro Piovanì su *Il significato del principio di effettività*, del 1953. Più di recente, Franco Modugno, cui non è estraneo il gusto delle belle immagini, ha parlato dell'*effettività storica* come del «tribunale della giuridicità di un ordinamento, ossia della sua esistenza di ordinamento» (*Diritto pubblico generale*, Roma-Bari, 2002, 43).

Così, nel parere reso vent'anni fa a proposito delle istanze del Québec, la Corte Suprema canadese, pur ribadendo la visione tradizionale, asseriva peraltro che la Costituzione non può venire concepita come «una camicia di forza», bensì, anche su questo punto, essa può e deve aprirsi a soluzioni che siano esito di trattative, di itinerari partecipativi, che tengano fermi i principî basilari del costituzionalismo (Recentissimi esami della questione sono in Tommaso Edoardo Frosini, *Costituzione, Autodeterminazione, Secessione*, che è l'editoriale del citato numero 3/ 2014 di *Percorsi Costituzionali*, 605 ss., in cui si ricorda l'assunto di John Caldwell Calhoun, "genio imbarazzante", sostenuto nel *Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti*, pronunciato il 4 marzo 1850 nel Senato statunitense, ossia che «Chiunque consideri la Costituzione come un patto non potrà ragionevolmente negare

che uno Stato ha, in quanto parte del patto costituzionale ed agendo nella stessa capacità in cui ha ratificato la Costituzione, il diritto di secedere», tesi sposata e riproposta da noi da Gianfranco Miglio. La problematica è discussa altresì – da ultimo – nei bei libri di Gennaro Ferraiuolo, *Costituzione Federalismo Secessione. Un itinerario*, Napoli, 2016 e di Giacomo Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, spec. 209 ss.)

* * *

Poste tali premesse teoriche minime, vanno sottoposti ad indagine, solo per limitarsi all'esperienza europea a noi più vicina nel tempo, almeno i processi di decomposizione e ricomposizione nati con la fine dell'URSS e la dissoluzione jugoslava e con quella cecoslovacca, nonché la vicenda scozzese, che – lungi dall'esaurirsi e dall'acquietarsi nello *Scotland Act* del 1978 – è in seguito approdata ad un referendum avente mire dissolutive dell'unità del Regno Unito, svoltosi nel Paese nel 2014.

Deve essere egualmente monitorato con attenzione l'evolversi della situazione che ha visto l'intensificarsi e poi l'esplosione recente delle pulsioni indipendentiste e repubblicane che sono state sempre storicamente presenti a Barcellona, mai appagata dai benefici (invero effettivamente deludenti, quanto all'attuazione concreta) strappati a Madrid in forza della Costituzione del 1978, che ha introdotto – come noto – un modello di autonomismo spagnolo differenziato, concettualmente modellato sull'esperienza italiana degli statuti regionali, diversificati tra ordinari e speciali e su quella dei *Länder* tedeschi, ma con un disegno costituzionale in concreto diverso da queste esperienze, perché costruito dal basso (su tali dinamiche storiche è fondamentale l'apporto ricostruttivo di Antonio D'Atena, quale può ad esempio leggersi nel suo manuale di *Diritto Regionale*, 2^a ed., Torino, 2013, spec. 10 ss.).

Nel momento in cui si stava preparando il convegno, dopo un lungo braccio di ferro con Madrid e un secondo referendum consultivo celebrato in pochi anni e ritenuto illegittimo dal Tribunal Constitucional e dal Governo centrale, nel quale si era registrata la prevalenza, seppur relativa, del fronte indipendentista, essendosi i Catalani recati alle urne nella misura del 42% degli elettori, mentre il 10 % dei voti

espressi era stato guadagnato dagli unionisti (sicché la percentuale dei voti favorevoli all'indipendenza dalla Spagna è ammontata al 38 % degli aventi diritto al voto), si assisteva a un'accelerazione drammatica.

La macchina dell'indipendentismo, messa in moto da un'ambigua dichiarazione del Presidente Carles Puigdemont (che aveva preso atto del risultato del voto, ma altresì "sospeso" atti che dessero seguito ad esso), si avviò decisamente e il governo spagnolo reagì, come noto, attivando a sua volta il procedimento di sospensione dell'autonomia catalana e di decadenza del Governo di quella regione, previsto dall'art. 155 della Costituzione.

Gli eventi sono in seguito precipitati: funzionari del Governo centrale hanno sostituito quelli espressi dalla Comunità, il Parlamento locale è stato sciolto e sono state indette e poi celebrate nuove elezioni, che hanno sancito un pareggio sostanziale tra unionisti e indipendentisti. Puigdemont, che era in precedenza riparato in Belgio (mentre altri esponenti indipendentisti venivano arrestati) è stato rieletto presidente della *Generalitat*, ma – essendo impossibilitato ad assumere la carica perché, quale destinatario di un mandato di arresto, se rimettesse piede sul territorio nazionale sarebbe incarcerato lui stesso, giusta una decisione del Tribunale Costituzionale – si cerca da parte delle forze indipendentiste di convergere allo stato sull'indicazione di un diverso nome.

Anche la nostra esperienza è peraltro attraversata oggi da una nuova tappa (ancorché più *soft* e tutta giocata *secundum* o quantomeno *praeter Constitutionem*, il che è – come si rilevava – una differenza giuridicamente decisiva) di risalenti tensioni, che si sono nutrite in passato di analoghi rivendicazionismi antiunitari, prima "sudisti" e poi del Nord, frutto del modo elitario e annessionistico con cui si costruirono – e si sono poi narrati a lungo da parte di una storiografia encomiastica, in seguito per fortuna sostituita da analisi critiche e non "ufficiali" – il nostro Risorgimento e l'unità nazionale.

I referendum consultivi lombardo e veneto del 22 ottobre 2017 non possono caratterizzarsi invero come eversivi, diversamente da quello catalano. Solo qualificando lo strumento in termini compatibili col testo della Carta del 1948, nell'integrazione poi introdotta, la giurisprudenza costituzionale italiana (si veda la sentenza 118/2015) ha ritenuto non viziata, ancorché essi siano entrambi giuridicamente

ultronei, la legge veneta che aveva disciplinato la possibilità di indire il secondo e tuttavia essi sono apparsi comunque politicamente insidiosi, come può evincersi dalle opinioni espresse dal presidente della Regione Lombardia e raccolte nell'articolo di Andrea Senesi, *Maroni: Referendum consultivo? Anche la Brexit è cominciata così*, in *Corriere della Sera*, 20 ottobre 2017 (ma si vedano in proposito anche le giuste considerazioni di Isaia Sales, *Sud senza voce sul referendum del Nord, ne Il Mattino*, 18 settembre 2017 e *La secessione camuffata della Padania*, *ivi*, 21 ottobre 2017).

L'intervista appena richiamata preannunciava chiaramente la strategia di medio periodo della sua regione, destinata a dispiegarsi in seguito, anche se l'uomo politico non ha ripresentato la propria candidatura per il vertice elettivo dell'ente e se le azioni di Lombardia e Veneto sono state affiancate da istanze di natura analoga – ancorché non supportate dal ricorso a una consultazione popolare – della Regione Emilia e Romagna.

V'è al riguardo da chiedersi in quale misura i movimenti sviluppatasi nella direzione della “maggiore autonomia” di regioni già economicamente forti – e che, invero, stanno solo chiedendo l'implementazione di norme costituzionali introdotte già nel 2001, ma sostanzialmente rimaste prive di un seguito legislativo – siano da ricondursi effettivamente a esigenze di mutamento della forma di Stato e perché anche alcuni (non)partiti i cui programmi, *prima facie*, poco o nulla hanno a che vedere con la rivendicazione di maggiore autonomia delle Regioni interessate sembrino sposare anch'essi la causa “federalista”, posizionandosi nel medesimo ordine di idee di forze con le quali poco o nulla hanno, all'apparenza, programmaticamente in comune.

Basta, insomma, la difesa dello *strumento* referendario per giustificare un'adesione al *contenuto* dello stesso, o questa è, piuttosto, una strategia pre-elettorale di movimenti che non condividono alcuna matrice ideologica con quelli che auspicano mutamenti della forma di Stato in senso federale e semmai insistono, piuttosto, sul superamento della democrazia rappresentativa e del divieto del vincolo del mandato?

Non si può comunque non rilevare che, almeno in Italia, queste spinte verso la maggiore autonomia (oltreché ingiustificate sul piano di un'inesistente peculiarità culturale e linguistica, che invece indubbiamente esistono in Catalogna, come nel Paese Basco) paiono comunque

anche anacronistiche, se si guarda alla riuscita complessiva del regionalismo italiano e al risultato di recenti proposte di riforma che, anche al netto delle modifiche “silenziose” del riparto di competenze ad opera della giurisprudenza costituzionale, sembrano andare nella direzione di un rinnovato centralismo statale.

* * *

Le soluzioni costituzionali immaginate in precedenza per rispondere alle inquietudini sopra inventariate e tese a ricondurre il pluralismo politico interno ad un’unità territorialmente complessa che sfociasse in esiti meno traumatici di un divorzio consensuale o unilaterale, combinandosi – come si registra avvenire – con risposte politiche deboli, assenti od errate, sono in ogni caso attualmente tutte in questione.

Esse non hanno impedito l’ulteriore approfondirsi delle linee di frattura esistenti, ma hanno anzi prodotto il manifestarsi di nuove istanze dissolutive delle rispettive sovranità nazionali e a quelle ricordate sopra si aggiungono anche tensioni di queste entità in subbuglio nel rapporto con organizzazioni politiche sovranazionali e con la comunità internazionale: così, in Gran Bretagna – dopo che era stato vittoriosamente fronteggiato dagli unitaristi il referendum scozzese che si ricordava – si è addivenuti per via referendaria alla *Brexit*.

Simili avvenimenti finiranno, secondo una realistica previsione, per incoraggiare la crescita di ulteriori pulsioni dissociative e movimenti separatisti, già da tempo presenti e serpeggianti in Europa e non solo.

Si pensi ai segni di rinnovata agitazione separatista registrati in Corsica, alla spada di Damocle che continua ad essere agitata in Belgio dal partito separatista fiammingo, sia pure strumentalmente, alle tensioni esistenti nella polacca Slesia o nella romena Transilvania, che tendono a scaricarsi sull’intero equilibrio dell’Unione (lo aveva notato Maurizio Molinari in un editoriale della *Stampa*, *Dalla Brexit alla Catalogna il domino delle patrie investe l’Ue*, 8 Ottobre 2017), tutti motivi per i quali cui le sue istituzioni – pur nell’ambito di un assetto di competenze enumerate – non possono ormai più restare spettatrici passive di tale situazione (come hanno saggiamente ammonito ad esempio Sergio Fabbrini, *Quale strategia per comporre il puzzle dei regionalismi*, ne *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2017 e Biagio De Giovanni, *Le autonomie*

e *l'importante ruolo dell'Europa*, *Il Messaggero*, 21 ottobre 2017; su questo punto può vedersi anche Anna Mastromarino, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, nel più volte ricordato numero di *Percorsi Costituzionali*, 3/ 2014, 639 ss.).

Nella stessa direzione di pensiero, anzi ancora più radicalmente, un altro politologo raffinato come Alessandro Campi, assai dedito all'esplorazione di teorie e interpretazioni del nazionalismo (ma qui si cita *Le colpe dell'Europa senza meta*, ne *Il Mattino*, 28 ottobre 2017) – partendo dall'osservazione per cui «La mentalità che vige a Bruxelles non è algidamente tecnocratica, come spesso si dice. Ma non c'è dubbio che le ragioni della politica vengano spesso sacrificate ad un'interpretazione dei fatti strettamente normativistica e tecnico-legale» – ha rilevato che, al di là dello schermo formale dell'impossibilità di intervenire in una questione interna spagnola, il rifiuto di un possibile ruolo di mediazione da parte dell'Unione europea ha disattivato un dispositivo di attenuazione del conflitto che avrebbe potuto essere efficace, tanto più che ben diversamente le istituzioni europee si erano comportate in occasione della crisi del Kosovo nel 2008 e del suo sviluppo otto anni dopo, cioè la stipulazione con esso dello *Stabilisation and Association Agreement*, anticamera della candidatura a Stato membro.

Il vero è che per lui (questo è il cuore della tesi qui sintetizzata) «Nell'esplosione attuale dei regionalismi e dei micro-nazionalismi, che tutti imputano al populismo dilagante, l'Europa porta anch'essa una grande responsabilità, avendo negli anni perseguito una strategia di consapevole delegittimazione degli Stati-Nazione come forma giuridico-politica di organizzazione del potere». Si è da un lato dimenticato – chiosa sempre l'autore, in conclusione – che «questi ultimi sono, dal punto di vista storico-legale, la cornice all'interno della quale si sono sviluppate tutte le democrazie contemporanee minimamente funzionanti» e che la loro legittimità è stata minata anche simbolicamente, per il rifiuto di un modello «di un'Europa federale fondata sugli Stati», laddove invece «si è vagheggiata la costruzione di un'idilliaca Europa dei popoli, da costruire sulle ceneri dei vecchi e sempre più obsoleti Stati sovrani».

Come ha rilevato Maurizio Ferrera (*La rivolta delle piccole patrie ricche*, ne *La Lettura*, n. 303/ 2017) «Molti movimenti indipendentisti rappresentano sparute minoranze, mosse da utopiche nostalgie per

passati che non possono tornare e spesso da valori e obiettivi dichiaratamente xenofobi. I partiti più forti e importanti riflettono la presenza di differenze linguistiche o religiose all'interno dei loro Paesi. Le formazioni più attive, sia a livello europeo sia nazionale, sono però quelle insediate in territori ricchi. Qui alle motivazioni storiche, politiche o culturali si aggiunge la convenienza economica. Per queste regioni, diventare autonome significa sottrarsi all'obbligo di contribuire al bilancio nazionale e di redistribuire una parte del proprio gettito verso le aree più povere».

Si tratta di reazioni “egoiste”, che hanno peraltro base non solo in motivazioni economiche, ma sono dettate anche da riflessi irrazionali di paure collettive (abilmente sfruttate dai *leaders* politici dei vari e rinnovati nazionalismi) verso le conseguenze indesiderabili della globalizzazione, come la percezione di un aumento delle insicurezze e di una riduzione – già attuale e ancora maggiore in prospettiva – del benessere fino ad oggi goduto, che generano la tendenza al rifugio illusorio in una sorta di “grembo materno” originario e fisicamente più ristretto, che è sentito invece come rassicurante.

La ricerca di un nuovo e più equilibrato assetto – che consenta alle effervescenti identità sub-statali di sentirsi valorizzate, abbandonando utopie indipendentiste antistoriche e sistemicamente non efficienti – passa in realtà per accorti ribilanciamenti tra più incisive ed effettive garanzie da riconoscere alle realtà socio-economiche e culturali dei territori periferici e costruzione di rinnovate unità statali complesse, che diano l'opportuno peso specifico alle identità pluri-nazionali presenti tanto all'interno dei singoli Stati e spingano a rinnovarsi (come si diceva) le istituzioni dell'Unione Europea.

Una tendenza al compromesso emerge del resto in taluni Paesi in cui si sono manifestate vocazioni “secessioniste” e che tra i primi hanno problematizzato la questione.

Si pensi in particolare al Belgio, cui prima si accennava e nel quale – da almeno due anni a questa parte – del tema non si discute più, nonostante l'asprezza delle discussioni precedenti, che parevano appunto preludere a una separazione tra Fiandre e Vallonia ed erano state ad un passo dal realizzarla.

In sostanza, le riforme qui effettuate negli anni – sebbene non del tutto soddisfacenti, almeno secondo le tesi dei secessionisti fiammin-

ghi – hanno aperto una terza via, quella che si potrebbe definire di “convivenza di comodo”, che finisce per risultare percorribile, visti gli esiti devastanti sull’economia che Gran Bretagna e Spagna già pagano e la contrarietà della UE alla frammentazione. Soluzioni di tal fatta arginano infatti i danni paventabili, anche se non eliminano il problema e potrebbero essere dunque esemplari, o quantomeno una strada da valutare per il futuro e per situazioni che ancora non si fossero incancrenite, come purtroppo quella catalana, da tutte le parti che strutturano gli Stati composti (cioè tanto dal centro, quanto dalle periferie territoriali interessate).

* * *

In definitiva e per riepilogare – tirando le fila di un discorso che rappresenta unicamente la presentazione introduttiva e generalissima di un fascio di problemi di cui non è affatto facile venire a capo – la rivendicazione di spazi di autogoverno sempre più estesi, da parte di comunità che presentano elementi di diversità etnico-culturale nell’ambito degli medesimi ambiti territoriali che hanno finora identificato strutture statali più ampie, da un lato registra e dall’altro rinfocola il fenomeno che la scienza politica identifica come *divided society* e il riverbero di tale frammentazione interna al tessuto sociale – implicata da queste linee di frattura – nelle coscienze individuali e collettive, nonché nei territori, non di rado sfocia, sul piano politico e giuridico, in istanze (e in tentativi di realizzazione di assetti costituzionali) di natura dichiaratamente secessionista.

Al fondo di tutto resta la domanda delle domande, non certo nuova alla riflessione teorico-generale e segnatamente a quella costituzionalistica: quanto e fino a che punto sia fondata la pretesa del diritto costituzionale di pre-figurare e disciplinare nell’effettività il futuro (attraverso la prescrizione di appositi procedimenti di revisione e l’individuazione dei loro limiti) e quanto esso debba invece arrendersi alla forza normativa del divenire storico irresistibile, capace di determinare nuovi assetti (nella specie in termini di nuove entità statali) e di chiamare poi il diritto a legittimarli.

E resta pure l’osservazione della crisi attuale e delle ambiguità del valore costituzionale della solidarietà, problema che è rilevabile anche

nella riflessione e nelle “scelte tragiche” – apparentemente assai lontane dal nostro tema odierno – della bioetica.

Su quest’ultimo piano, una recentissima ordinanza dello scorso 14 febbraio, emessa dalla Corte di Assise presso il Tribunale di Milano, ha rimesso alla Consulta (nel corso del processo a Marco Cappato, imputato per avere aiutato Fabiano Antoniani, in arte DJ Fabo, a raggiungere la Svizzera, per porre fine ai suoi giorni) la questione di legittimità costituzionale dell’art. 580 del codice penale, perché l’aiuto (se non anche l’istigazione, ma nella disposizione le due ipotesi sono oggi accomunate) al suicidio contravverrebbe a quell’“ultimo diritto” – richiamiamo ancora, su tutt’altro terreno rispetto a quello da lei esplorato, Costanza Margiotta – che è la libertà di una persona di determinare la propria sorte e potrebbe in quest’ottica essere illegittimo incriminare chi non inducesse altri all’auto-soppressione, ma semplicemente sorreggesse materialmente una volontà già fermamente palesatasi e dunque la domanda che si pone è: v’è più solidarietà nell’assecondare un proposito suicidiario già saldo, o nel dissuadere dal darvi corso?

Allo stesso modo, la solidarietà e la sua qualità sono messe in discussione dai processi storici e dai movimenti secessionisti: è legittimo che l’ “amore dei lontani” – espresso in nome di una comune umanità e dignità, per cui “ogni uomo è mio fratello, ogni donna mia sorella”, anche se essi sono da me differenti sotto tanti profili – prevalga su quello per la mia terra, per i simili a me più vicini, per quelli che sono a me più omogenei per etnia, lingua e religione, o è giusto piuttosto il contrario? In entrambi i casi la solidarietà si palesa, ma in ciascuno dei due ne è ben diversa la portata.

Interrogativi inquietanti, che lasciamo qui senza risposta, avanzati solo per mostrare come, ragionando di “piccole patrie”, si possa finire col giungere assai lontano (o fin troppo vicino, per chi guardi ai temi della campagna elettorale politica oggi aperta in Italia).

* * *

Gli studiosi dell’Ateneo federiciano e di altre Università italiane (e una francese) che ci apprestiamo ad ascoltare – e alle voci dei quali noi, che firmiamo le presenti note introduttive, aggiungeremo le nostre – sono Maestri autorevoli o giovani brillanti, tutti comunque da

tempo impegnati nell'approfondimento scientifico dei temi oggetto dell'incontro.

Non resta che augurare a tutti buon lavoro, non senza avere fatto prima una segnalazione e palesato una dedica.

Innanzitutto, la prossima settimana si apre a Pescara un importante convegno sugli stessi temi che affronteremo qui oggi e domani. La salda e risalente amicizia personale tra i meno giovani dei rispettivi organizzatori ha consentito di non sovrapporre le due occasioni di studio e di stabilire agevolmente tra esse un ponte ideale.

Gli autori di queste note introduttive vorrebbero additare in questo modo di procedere – non casuale, ma appunto voluto – un esempio di emulazione felice, che è l'opposto della concorrenza ostruzionistica: le piccole patrie dell'accademia italiana, cioè le singole università, hanno il diritto-dovere di coltivare ciascuna il proprio giardino, ma al tempo stesso il compito ancora più cogente di aprirsi alla cooperazione e al confronto, nella logica e nel superiore interesse della fecondità della ricerca scientifica e della larga diffusione dei suoi risultati.

In questo senso, realizziamo e salutiamo – con l'organizzazione comune del convegno – anche una nuova tappa della collaborazione con il *Devolution Club*, che aveva già trovato in precedenza un felice modo di manifestarsi in un seminario del 2015, di cui sono stati poi raccolti gli atti in un volume, a cura di Alessandro Torre, della collana *Marcopolo*, pubblicata dalla benemerita Editoriale Scientifica, che ha celebrato *Magna Carta e rule of law nell'ordinamento inglese* (Napoli, 2017).

Infine, la dedica. Nei giorni scorsi è scomparso, nella sua casa di Pozzuoli, un grande storico (e non solo tale), che dalle università napoletane ha saputo parlare al Paese e all'Europa: anche in questo caso abbiamo assistito all'esempio di un uomo del Sud, di un meridionalista custode e continuatore di una grande tradizione di pensiero laico, che ha voluto e saputo superare angusti confini territoriali e collegare la propria riflessione a un orizzonte più vasto.

Il nostro incontro – che del resto si tiene in un'aula intitolata a un altro eminente uomo del Mezzogiorno, il letterato e uomo politico meridionale di età risorgimentale Francesco De Sanctis – tocca temi di grande spessore e problematicità sul piano storico e civile, in cui il diritto si nutre di suggestioni anche letterarie e, più in generale, culturali.

Queste grandi ombre guidino e ispirino allora i lavori ai quali ci accingiamo, “nani sulle spalle dei giganti” e in particolare li dedichiamo, con gratitudine per quello che ci ha insegnato, a Giuseppe Galasso, *in memoriam*

* * *

Il volume raccoglie gli atti del convegno omonimo, tenuto in Napoli il 20-21 febbraio 2018. Rispetto alle relazioni ivi pronunziate, mancano quella della professoressa Angela di Gregorio sui processi secessionisti dall'URSS, della professoressa Caterina Filippini su quelli dell'Europa centro-orientale e quella del professore Michele Della Morte sulla vicenda catalana.

Le relazioni vengono riprodotte, come aggiornate dai relatori, ciascuna in momenti diversi.

I curatori