

I nazionalismi periferici dopo la BREXIT

di **Gennaro Ferraiuolo** – *Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Napoli Federico II*

Tra le tante sollecitazioni che il referendum sulla BREXIT e la prospettiva di una vittoria dell'*out* ponevano vi era quella relativa alla posizione rivestita, nella complessa vicenda, dai nazionalismi periferici del Regno Unito. Tale aspetto torna oggi prepotentemente in primo piano, in virtù di un esito del voto che mostra un'evidente spaccatura territoriale: i cittadini di Scozia e Irlanda del Nord hanno manifestato una chiara volontà di permanenza nella UE. L'opzione del *remain* ha prevalso, nei due contesti, rispettivamente con il 62% e il 55,8% dei voti.

Di fronte al particolare vigore acquisito negli ultimi anni da alcuni movimenti indipendentisti all'interno di Stati membri, il *fattore UE* ha rappresentato una delle armi più frequentemente utilizzate dagli unionisti: in un caso – quello scozzese – per condurre (vittoriosamente) la battaglia referendaria del 18 settembre 2014; in un altro – quello catalano – per contrastare la stessa richiesta di una consultazione popolare sulla questione, sostenuta nella Comunità autonoma da un ampio schieramento di forze politiche.

Le conseguenze di una inevitabile uscita dall'Unione – così si è argomentato – e la difficoltà di un eventuale rientro¹ trasformavano automaticamente i fautori delle indipendenze in nemici dell'europeismo e, dunque, del benessere e del progresso dei cittadini coinvolti nella vicenda secessionista. Un argomento, invero, molto efficace: i numerosi sondaggi condotti in questi anni hanno mostrato, in maniera nitida, che l'opzione della rottura dell'unità statale, nei due casi richiamati, arretrava considerevolmente di fronte allo scenario della uscita dall'Unione, ritenuta conseguenziale.

Non si intende discutere del tema, controverso, della ineluttabilità giuridica (o della insuperabilità politica) di una fuoriuscita dall'Unione di un ipotetico nuovo Stato che nasce, per secessione, da uno Stato membro². Ciò che interessa invece sottolineare in questa sede è il sostanziale rifiuto mostrato dalle Istituzioni europee di confrontarsi su tali tematiche, considerate –

¹ Nel caso della Catalogna, tali difficoltà si tramuterebbero in una vera e propria impossibilità, stando al veto al reingresso preannunciato, a più riprese, dal Governo spagnolo.

² Tema fortemente sentito nel dibattito sulla questione: si veda in proposito il documento *Scotland and United Kingdom. A Conference report written by Beth Foley*, London-Edimburgh, 2012, 15 ss.; nonché A THORP-G. THOMPSON, *Scotland, independence and the EU*, House of Commons Library, 2011.

in maniera per lo più implicita, in rari casi esplicita, ma laconica – una questione tutta interna agli Stati membri³.

Si è dunque avallata una lettura del rapporto tra processi (d'integrazione europea da un lato, secessionisti dall'altro) insanabilmente conflittuale, in ragione del loro differente segno: unione *versus* divisione. Trascurando del tutto l'idea, prospettata oramai da tempo da alcuni studiosi⁴, che vede nella dimensione europea un formidabile elemento di sdrammatizzazione dei conflitti territoriali interni agli Stati membri. Partendo dalla ricostruzione della categoria del cd. nazionalismo liberale⁵, i movimenti ad essa riconducibili potrebbero ritagliarsi un ruolo non secondario nella costruzione dell'ordinamento europeo: diviene infatti possibile «sottrarsi all'apparente necessità concettuale di individuare qualche unico detentore della sovranità istituzionale assoluta [...]». Le scelte inerenti alle rivendicazioni di nazioni tra loro differenti possono cessare di caratterizzarsi come scelte tra pretese antagonistiche alla statualità sovrana su territori e popolazioni oggetto di contesa. Possono trasformarsi in scelte nel campo dell'allocazione di livelli di autorità politica nell'ambito di un *commonwealth* transnazionale, che comprende molte nazionalità e molte tradizioni o aggregazioni culturali. [...] Il riconoscimento di un'identità cesserà di imporre necessariamente il prezzo della negazione di un'altra identità»⁶.

In altre parole, i processi considerati esprimerebbero entrambi – univocamente – una tensione al superamento della sovranità assoluta dello Stato-nazione. La inequivocabile domanda di permanenza nell'Unione renderebbe quella degli indipendentisti (catalani e scozzesi) una richiesta di sovranità pur sempre limitata, una richiesta di una indipendenza fondata sul presupposto di una irrinunciabile e stretta interdipendenza tra le realtà statuali del Vecchio Continente.

In questa chiave, la richiamata indifferenza delle istituzioni europee potrebbe tendere non alla difesa di una ordinata evoluzione della storia che guarda, attraverso l'idea di Europa, al superamento delle tradizionali frontiere nazionali, ma, al contrario, e paradossalmente, a una strenua difesa di quelle medesime frontiere, assunte di fatto come immodificabili. Ci si può chiedere se siffatto atteggiamento non rappresenti un ulteriore sintomo di quello che viene spesso denunciato come uno dei limiti della costruzione europea per come sino ad oggi realizzatasi: ossia l'idea per cui essa continui a rispondere ai calcoli utilitaristici dei governi statali più che alle domande che provengono da consistenti parti della società europea.

³ In tal senso si vedano, ad esempio, le dichiarazioni rese da alcuni rappresentanti delle istituzioni comunitarie, come l'ex Presidente del Consiglio europeo Hermann Van Rompuy (comunicato stampa del 12 dicembre 2013, EUCO 267/13) e l'ex Presidente della Commissione Barroso (intervista alla BBC del 12 settembre 2012, consultabile su <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-19567650>).

⁴ Cfr. N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, 1999, trad. it. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, Bologna, 2003, *passim*, in particolare 325 ss. Più di recente si vedano N. KRISH, *Catalonia's Independence: A Reply to Joseph Weiler*, in www.ejiltalk.org, 18.1.2013; E. ALBERTÍ ROVIRA, *Intervento*, in L. Cappuccio – G. Ferraiuolo (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in www.federalismi.it, n. 22, 2014, 57 ss.

⁵ In tema v. W. KYMLICKA, *Fronteras territoriales*, Madrid, 2006, spec. 44 ss.

⁶ N. MACCORMICK, *op. cit.*, 372.

L'impostazione riferita traspare in molte riflessioni proposte nel dibattito pubblico. Il *referendum* scozzese del 2014 è stato ad esempio paragonato all'attentato di Sarajevo, che condusse allo scoppio del primo conflitto mondiale⁷. L'indipendenza della Scozia – questo il ragionamento – avrebbe privato il Regno Unito, in vista dell'allora già preannunciato *referendum* sulla permanenza nella UE, della porzione di popolazione più europeista, favorendo la vittoria degli euroscettici e una irrimediabile crisi del processo di integrazione.

Non si vogliono valutare, nel merito, gli intenti (senz'altro condivisibili) che animano simili posizioni. Queste sembrano però costruite esclusivamente sulla scorta di valutazioni di ordine geopolitico etero-determinate, che rimandano all'idea di uno stratega che, osservando dall'alto una scacchiera, decide quali pezzi vadano mossi e come. Si omette, invece, qualsiasi considerazione dei contenuti di determinate istanze, del supporto popolare che le sostiene, delle motivazioni che ne sono alla base. Così, anche in questo caso, compare sullo sfondo un altro dei limiti della Europa attuale: quella di un sistema in cui forse ancora troppe decisioni appaiono assunte in sedi completamente sganciate dal circuito democratico⁸.

Un simile modo di ragionare rischia peraltro di condurre ad esiti contraddittori. La vittoria del *leave* – nonostante la Scozia – dovrebbe portare oggi lo stratega a rivedere radicalmente i propri piani: la secessione andrebbe adesso auspicata e incoraggiata, perché consentirebbe a frammenti importanti del Regno (non più) Unito di permanere (o rientrare?) nell'edificio europeo. Gli indipendentisti scozzesi, da dinamitardi dell'Europa ne divengono, improvvisamente, paladini: coerentemente con la loro vocazione, hanno da subito chiesto che nel *referendum* sulla BREXIT si tenesse conto della volontà delle diverse nazioni che compongono il Regno, al fine di evitare che la Scozia fosse costretta ad abbandonare l'UE per il voto inglese⁹. Appena noti i risultati della consultazione del 23 giugno, è stata immediatamente avanzata dallo *Scottish National Party* la richiesta di un nuovo referendum sull'indipendenza, funzionale alla permanenza della nazione scozzese nell'edificio europeo¹⁰.

In questo nuovo scenario potrebbe risultare poco agevole, per le Istituzioni europee, il confronto con alcune delle posizioni cui, sino ad oggi, si è prestata sostanziale accondiscendenza. Se il dato decisivo è quello – formale – della entità statale che partecipa all'Unione attraverso la stipula dei trattati, un nuovo Stato indipendente dovrebbe sempre e comunque intraprendere, *ex novo*, il percorso di adesione¹¹; e se un eventuale veto spagnolo – inteso a non creare un precedente su cui possano far leva i catalani – fosse effettivamente un ostacolo giuridicamente e politicamente

⁷ Si veda l'articolo di Enrico Letta, *Se la Scozia ci ricorda l'attentato di Sarajevo*, pubblicato nel *Corriere della sera* del 16 settembre 2014.

⁸ Sui diversi fattori di crisi della costruzione europea cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012.

⁹ Cfr. G. CARVALE, "With them" o "of them": il dilemma di David Cameron, in *Federalismi.it*, n. 23, 2015, 9-10.

¹⁰ Si veda *Brexit: Nicola Sturgeon says second Scottish independence vote 'highly likely'*, www.bbc.com, 24.6.2016. Problematiche di analogo segno si prospettano per Irlanda del Nord e Gibilterra.

¹¹ Si tratta della posizione espressa nel 2013 dall'allora Presidente del Consiglio europeo Hermann Van Rompuy (nel citato comunicato stampa del 12 dicembre).

insormontabile, l'UE, suo malgrado, sarebbe costretta a tenere fuori la Scozia europeista e quei cittadini scozzesi già cittadini europei, che chiedono di continuare ad esserlo.

E' molto probabile che il pragmatismo della UE consentirà di superare simili situazioni di stallo. Ma, proprio in questa prospettiva, è forse necessario iniziare a riflettere in modo diverso su fenomeni che, per il rilievo assunto, richiedono un più sistematico e coerente inquadramento, evitando di appiattare il dibattito sulle convenienze contingenti e sui *desiderata* dei governi statali.

Per far ciò occorrerebbe considerare – come suggerito da alcuni studiosi – le questioni poste dai nazionalismi periferici presenti in seno all'Unione come questione europea: senza affidarsi ad un assoluto principio di non ingerenza (anacronistico in rapporto al livello d'integrazione oramai raggiunto), ma ricercando risposte adeguate, ad esempio attraverso un bilanciamento tra «i diritti delle persone appartenenti a minoranze» (art. 2 TUE) e il rispetto delle «funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale» degli Stati membri (art. 4, co. 2 TUE)¹². Anche perché, in molti casi (si pensi ai vincoli di natura finanziaria imposti negli ultimi anni), sono proprio gli schemi di dislocazione del potere legati al processo di integrazione a determinare una compressione degli spazi di autonomia, non tollerabile per comunità nazionalistico-territoriali con una spiccata vocazione all'autogoverno.

In tale direzione, l'Europa potrebbe assumere, prima di tutto, un fondamentale ruolo nella selezione degli interlocutori: distinguendo le istanze riconducibili al nazionalismo liberale da quelle di stampo etnico-razziale¹³ (di norma – e non a caso – caratterizzate da un'impostazione spiccatamente antieuropea). Ancora, potrebbe promuovere il dialogo tra nazionalismi dominanti e nazionalismi minoritari, contrastando posizioni di immobilismo degli Stati membri che rischiano di acuire irrimediabilmente alcuni conflitti. Potrebbe infine contribuire – laddove necessario – ad incanalare i processi secessionisti entro una dinamica democratica, non fondata su più o meno velate minacce di estromissione, nella quale l'opinione dei cittadini coinvolti possa formarsi ed esprimersi in maniera pienamente consapevole e libera.

¹² Si tratta della proposta ricostruttiva formulata da Beniamino Caravita nel corso del convegno “Il caso catalano: trasformazioni della forma di Stato, autodeterminazione, processo federativo europeo”, svoltosi a Roma il 4 dicembre 2013 (il video dell'incontro è disponibile alla pagina <http://www.diplocat.cat/es/cataluna/debates-sobre-cataluna/2-contingut/640-il-caso-catalano-trasformazioni-della-forma-di-stato-autodeterminazione-processo-federativo-europeo-universita-degli-studi-roma-tre-roma-italia>).

¹³ Sulla distinzione v. ancora W. KYMLICKA, *op. cit.*, 44 ss.; N. MACCORMICK, *op. cit.*, 325 ss.