



Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2019

AUTORE: Andrea Pisaneschi*

AUTONOMIA, AUTODETERMINAZIONE, INDIPENDENZA: UNA SINTESI

Sommario: 1. Premessa. – 2. L' autonomia come status di quasi libertà. – 3. Il territorio e la property. – 4. Autonomia "egoistica" e sovranità. – 5. Autonomia e autodeterminazione. – 6. Populismi e indipendentismi: la negazione dell'autonomia.

1. Premessa

Trattare oggi il tema dell'autonomia e del territorio, senza fare riferimento ad un modello preciso e a norme giuridiche specifiche, obbliga ad una ricognizione complessiva non solo sulle caratteristiche giuridiche di queste categorie, ma anche su quelle che a queste sono strettamente connesse, quali l' autodeterminazione e l' indipendenza. Vi è sempre stata, infatti, una relazione tra le prime due (autonomia e territorio)¹ e le seconde due (autodeterminazione e indipendenza) se non altro perché le prime sono state spesso utilizzate nei processi costituzionali per evitare le seconde.²

Le potenziali tensioni tra le prime e le seconde, nondimeno, sono rimaste sopite per moltissimo tempo, regolate all'interno di modelli costituzionali definiti genericamente come

* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Siena.

¹ C'è infatti un nesso genetico tra potere e territorio. A partire da Carl Schmitt che ci ricorda come l'ordine costituito è un ordine sul territorio "e che la parola ordine condivide l'etimo con la parola che indica l'origine, dunque un luogo. E il potere è il potere che si esercita appropriandosi di uno spazio, fin dalla prima riflessione ancora in epoca feudale. Quando si mette a punto una teoria della sovranità dello Stato, tra la fine dell'ottocento e primi anni del novecento, il territorio assurge da subito al rango di elemento costitutivo della persona giuridica dello Stato." R. Sapienza, *Conclusioni generali: Autodeterminazione e assetti geopolitici del terzo millennio*, in M. Di Stefano (a cura di), *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Padova, 2014, 167.

² Al proposito è sufficiente ricordare le vicende di alcune delle autonomie speciali nella Costituzione italiana, oppure la storia del regionalismo in Spagna. In relazione a questa seconda vicenda cfr. P. Biglino, *Federalismo de integracion y de devolucion: el debate sobre la competencia*, Madrid, 2007, 75 ss.; G. Rolla, *La difesa delle autonomie locali*, Milano 2005, 25 ss. Sul processo costituente che portò all'approvazione del testo del 1978, v. l'interessante testimonianza di uno dei principali padri costituenti, Gregorio Peces Barba: cfr. G. Peces Barba, *La democracia en España. Experiencias y reflexiones*, Madrid, 1992.

“autonomistici”,³ sino a quando eventi storici di portata epocale (caduta del muro di Berlino, dissoluzione dell’Unione Sovietica)⁴ e eventi economici e sociali di altrettanto portata epocale (crisi economica mondiale del 2008 e nascita dei nazional-populismi) hanno riaperto queste tensioni sino a generare situazioni di vero e proprio conflitto.⁵ Autonomia e autodeterminazione (che come vedremo a breve sono giuridicamente concetti così differenti da essere quasi oppositivi) tendono invece ad essere legati, quasi che l’autodeterminazione sia una declinazione ulteriore dell’autonomia e ne abbia i medesimi fondamenti concettuali e funzionali.

Per verificare queste tensioni, nondimeno, è necessario muovere da precisazioni definitorie, poiché il dibattito politico e giornalistico tende a semplificare, ed anche l’analisi storica, legata per definizione alla descrizione dei fatti, alla fine non pone barriere o limiti invalicabili rispetto a concetti e categorie che invece sono rappresentativi di fenomeni assai differenti.⁶

Partendo dai concetti “classici” si dovrà pertanto tornare a definire l’autonomia e il territorio, da sempre i due grandi poli di quel fenomeno, storicamente risalente nel tempo, che consiste nell’attribuzione di quote di potere pubblico a determinate collettività nell’ambito di uno spazio territoriale determinato. In relazione a questo primo profilo le relazioni di Cantaro e Torre offrono un notevole ausilio, soprattutto per sciogliere la questione dell’ “essenza” dell’autonomia e della prevalenza, in questo concetto, del legame associativo (chiamata *suità* da Cantaro)⁷ o della identificazione territoriale (come forse sostenuto da Torre)⁸.

³ R. Bin, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*,. *Considerazioni conclusive*, in B. Pezzini - S. Troilo (a cura di) *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015, 459. Sulla difficoltà di distinguere modelli differenti e sulla opportunità di distinguere tra Stati a basso livello di decentramento e Stati ad elevato livello di decentramento Cfr. B. Caravita di Toritto, *Stato federale*, in S. Cassese, (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, VI, 2008, ma in generale la letteratura sul punto è molto ampia e tendenzialmente uniforme.

⁴ L’importanza della data del 1989 è sottolineata anche da E. Catelani, in *Ruolo delle costituzioni fra crisi geografica e crisi della rappresentanza: una introduzione*, AIC *Relazione Convegno 2018*, 5 dattiloscritto, che espressamente rileva come “ La rivoluzione in Europa o la refolution con la parola coniata da Garton Ash (volendo con tale termine sottolineare il fatto che è stata operata dall’alto per evitare quella rivoluzione che premeva dal basso) ha trasformato completamente tutti i rapporti di forza fra i vari poteri e determinato inevitabilmente una necessità di riassetto geografico della Germania, e con effetto domino, di tutti i paesi dell’EST, con un obiettivo comune rappresentato dall’avvicinamento dell’Unione europea, vista come strumento di evoluzione da un punto di vista economico e di conseguenza come garanzia dei diritti”.

⁵ Anche la letteratura sul fenomeno populista è ormai molto vasta. Riassuntivamente R. Chiarelli (a cura di) *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Milano 2015, 9 ss. ; Y. Meny, *Democracies an the populist challenge*, Basinstoke, 2002, 7 ss.; Y. Meny – Y. Surel, *Populismo e democrazia*, Bologna 2001, 19; N. Merker, *Filosofie del populismo*, Bari, 2014, 55 ss. G. Pasquino, *Populismo*, in M. Carmignani, *Il mondo contemporaneo*, vol. VI, Firenze 1979.

⁶ La importanza di fare riferimento alle categorie giuridiche “classiche” si manifesta in maniera forte quanto maggiormente quella determinata categoria giuridica è utilizzata in altri ambiti, giornalistici o politici o anche da scienze differenti, come la sociologia o la politologia. L’istituto tende a perdere, nell’utilizzazione differente, quei connotati definitivi che sono invece propri del diritto, assumendo tuttavia una “liquidità” che rischia di confondere l’utilizzare e ad ibridare eccessivamente fenomeni che invece debbono essere tenuti distinti.

⁷ Cfr. A. Cantaro, *Autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, *Relazione Convegno AIC 2018*

⁸ Cfr. A. Torre, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo-impressioni di un discussant*, *Relazione Convegno AIC 2018*.

Svolta questa prima operazione preliminare, sorge poi l'ulteriore problema di distinguere autonomia da autodeterminazione. La questione non è alla fine solo strettamente giuridico-dogmatica. All'autonomia sono culturalmente legati istituti e modelli organizzativi costituzionali (solidarietà, cooperazione, responsabilità ecc. e i relativi strumenti di organizzazione) che sembrano invece in qualche modo respinti dai teorici dell'autodeterminazione e dell'indipendenza. Questi ultimi, sovranisti, populistici, nazionalisti – o comunque li si voglia denominare – hanno ricreato quelle tensioni tra queste diverse categorie che le costituzioni avevano sopito, e fanno riemergere conseguentemente problematiche costituzionali, quali appunto la distinzione tra sovranità e autonomia, che sembravano parimenti superate dal costituzionalismo del post-dopoguerra.

In questo contesto le relazioni di Cantaro e Torre pongono almeno tre grandi questioni di fondo.

a) La prima questione concerne la preminenza, nel concetto di autonomia del polo sociale o del polo territoriale. La identificazione sociale del gruppo, definita da Cantaro come “*suità*” è ciò che dà vita all'autonomia o è invece la rivendicazione territoriale che la caratterizza? A seconda della risposta a questa prima domanda avremo risultati differenti nella determinazione del significato di autonomia.

b) La seconda questione riguarda, come si accennava, le relazioni tra il concetto giuridico di autonomia con quello di autodeterminazione e poi di indipendenza. Si tratta, in verità, di situazioni giuridiche, come si dirà, completamente differenti, per non dire oppostive. Nondimeno a volte esse sono storicamente connesse (nel senso che nell'esperienza storica a volte si pretende far derivare autodeterminazione e indipendenza dall'autonomia).

È dunque necessario cercare di evidenziare quali sono i tratti distintivi di queste categorie giuridiche.

c) La terza questione, una volta definiti i parametri generali (autonomia, territorio, autodeterminazione, indipendenza) riguarda la valutazione del recente “populismo territoriale” e la tenuta dei concetti classici. Qui l'interrogativo è forse meno giuridico ma più politologico. Come possono reggere le categorie tradizionali all'urto di un pensiero che si basa su presupposti differenti rispetto a quello nel quale le categorie in questione erano sorte?

2. L' autonomia come *status* di quasi libertà

Il primo tema riguarda dunque la questione della definizione della categoria dell' autonomia e delle relazioni tra l'autonomia e il territorio oggetto dell'esercizio della funzione autonoma. La questione è antica quanto la storia dell'autonomia, ed ha avuto così tante e tali declinazioni, che è ormai generalmente condiviso come, nell'interpretazione di questi differenti fenomeni, non si possano utilizzare modelli astratti.

I modelli di federalismo sono tanto vari che nella sua accezione generica la parola federazione è poco più di un sinonimo di associazione.⁹ Del pari, anche il regionalismo è una pura “idea guida,” con varie implicazioni organizzative per quegli Stati che, partendo da una posizione storica iniziale centralizzata, hanno progressivamente riconosciuto l’importanza di una diversa organizzazione di tipo autonomista. E infine, anche la distinzione tra Stato Federale e Stato regionale si rivela sempre di più una distinzione labile.¹⁰ Conseguentemente, è ormai unanime il rifiuto in letteratura delle classificazioni ottocentesche di Stato accentrato, federale e regionale, la non esaustività del ricorso solo a indicatori di tipo quantitativo, e la convinta utilizzazione invece di schemi pragmatici che fanno riferimento anche a indicatori qualitativi.

Il tentativo di incasellare le varie forme di autonomia in modelli predefiniti è pertanto un tentativo destinato ad un sicuro fallimento nella misura in cui tende a collocare in categorie astratte – e pertanto per definizioni statiche – fenomeni che sono invece mobili e fluidi.

Risponde del resto a questa analisi, quella corrente di pensiero che qualifica l’autonomia territoriale come un concetto da precisare in negativo, dai confini mobili, più simile ad una situazione di status, che nella dogmatica tedesca non era una situazione di libertà ma appunto di quasi libertà¹¹. In questa definizione predomina il termine “quasi”, che ne definisce il carattere di istituto liquido, con confini mutevoli e pertanto da collocare storicamente e difficilmente modellizzabile. Da qui le differenti classificazioni in autonomia *suità*, autonomia relazionale e autonomia reticolare, che non hanno lo scopo e la pretesa di classificare fattispecie diverse in modelli prescrittivi astratti, ma solo di narrare alcune delle più rilevanti vicende dell’autonomia attraverso la chiave di lettura della definizione weberiana di *suità*.¹²

⁹ Così M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, 1999, 79 ss.

¹⁰ Vale la pena citare integralmente un piccolo brano di G. de Vergottini, *Stato federale e Stato regionale: i modelli di decentramento*, in V. Piergigli (a cura di) *Federalismo e devolution*, Milano 2005, 9: “a questo punto si arriva alla questione del rapporto tra Stato regionale e Stato federale. Personalmente, sono molto scettico sul fatto che vi sia o che vi debba essere necessariamente una differenza sostanziale fra la qualificazione “Stato federale” e “Stato regionale”, in altre parole non mi sembra opportuno fermarsi alle qualificazioni formali. Di solito, in dottrina si afferma che gli Stati membri di uno Stato federale godono di poteri e di un grado di autonomia diverso o maggiore di quanto non sia riconosciuto alle regioni in uno Stato regionale, e ciò sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Le regioni, quindi, si vedrebbero riconosciuta una autonomia più sfumata e ridotta.....(omissis) A fronte di queste osservazioni, però, una conclusione che propendesse per una distinzione tra Stato federale e Stato regionale fondata sul riconoscimento, rispettivamente, di maggiore o minore autonomia alle entità decentrate non sarebbe del tutto corretta. Una distinzione del genere può essere utile per avvicinarsi allo studio dei modelli del decentramento, ma non può essere assunta come soluzione definitiva. Così ad esempio, l’autonomia della Catalogna o del Paese Basco in Spagna, che è uno Stato abitualmente definito regionale, o l’autonomia della provincia di Bolzano, riferita anch’essa ad uno Stato definito regionale, non sono paragonabili alla (minore) autonomia del Foralberg o del Tirolo, che sono stati membri di uno Stato federale.”

¹¹ “Il primo asse del ragionamento è l’adesione al presupposto, non sempre dichiarato, ma sotteraneamente condiviso, che l’autonomia territoriale non è istituto definibile con giuridica esattezza. Quanto piuttosto un concetto dialettico suscettibile di essere colto soprattutto in negativo: non indipendenza ma non dipendenza; non libertà ma non soggezione; non originarietà ma non derivazione, non *suità* ma non implicazione. L’autonomia territoriale, come principio che allude ad una rivendicazione e ad una prassi di quasi libertà non di autodeterminazione.” Così A. Cantaro, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, cit., 2.

¹² Che, secondo A. Cantaro, *op. ult. cit.*, 6 costituisce una sorta di legame autogenetico, con la conseguenza che la città non è solo uno spazio, ma molto di più: “è una forma di vista, una comunità emozionale.”

Si tratta, a ben vedere, di un punto di partenza nel solco della tradizione giuridica italiana. In fondo la definizione di Paladin non era lontana da questo punto di partenza e non lo era nemmeno quella di Mortati. Entrambi, condizionati dalla trasposizione italiana che della dottrina tedesca aveva poi dato Santi Romano, evidenziavano da un lato il carattere non originario dell'autonomia, e dall'altro la sua mobilità collegata alla diversa evoluzione delle forme di Stato.

Diceva Paladin che l'autonomia sta a indicare una condizione di "relativa indipendenza alla quale corrisponde una sfera di autodeterminazione che non è liberamente avocabile da parte dello Stato."¹³ L'ampiezza quantitativa di questa sfera di autodeterminazione e gli elementi qualitativi della posizione di relativa indipendenza o di quasi libertà, che sono sostanzialmente sinonimi, sono variabili, non schematizzabili e non modellizzabili.

In questo contesto definitorio di tipo negativo, una funzione prescrittiva viene svolta invece dal collegamento tra autonomia e "suità". La "suità" sarebbe data da un insieme composto di persone, costituzione, forma di governo, partecipazione alla vita pubblica, che si stringe in una struttura associativa complessa, e che genera una specie di immunità dal potere altrui.

È il legame che si instaura tra i cittadini nella gestione di interessi comuni a costituire l'essenza dell'autonomia, mentre lo spazio territoriale costituisce l'occasione perché questo legame possa instaurarsi. Dunque, nell'analisi delle caratteristiche dell'autonomia, è l'elemento *qualitativo* a pesare maggiormente rispetto al profilo *quantitativo*.

Questa linea di pensiero ha le sue radici in Max Weber, e nella sua concezione originaria presenta, tuttavia, una notevole componente che potremmo definire "ad *excludendum*". La *suità* originaria è immunità dal potere altrui e dunque identifica ma allo stesso tempo, e nel momento in cui determina ed identifica, tenda anche ad escludere. La città medioevale, massima espressione di quel modello, aveva la cinta muraria e le mura costituivano un tratto essenziale di quell'autonomia sostanzialmente difensiva.¹⁴

Come noto, ma su questo torneremo, nel modello costituzionale del 1948 il concetto di comunità locale non costituiva la espressione di un interesse localistico di tipo contrappositi-

¹³ Vale la pena riportare la chiarissima definizione a proposito dell'autonomia regionale: "ben più genericamente, l'autonomia sta qui ad indicare una condizione di relativa indipendenza in cui certi enti o apparati si trovano nei confronti dello Stato-persona (o degli organismi statali di governo); indipendenza alla quale corrisponde una sfera di autodeterminazione che non è liberamente avocabile da parte dello Stato, vale a dire una esclusiva competenza alla valutazione di una data cerchia di interessi, mediante l'esercizio di determinati pubblici poteri. Nel caso delle autonomie territoriali, tanto regionali quanto provinciali o comunali, la relativa indipendenza delle istituzioni autonome si ricollega necessariamente - inoltre - al loro carattere rappresentativo." Cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 1992, 37.

¹⁴ "Per il padre della sociologia moderna" ci ricorda ancora Cantaro, "la città medioevale, in particolare la città medioevale italiana, è uno dei tipi ideali del potere, concettualmente collocata fra lo Stato ceto-patrimoniale e il moderno Stato istituzionale. I suoi elementi identificativi sono la fortificazione muraria, il mercato, l'essere un tribunale. E, soprattutto, il carattere associativo della cittadinanza: una costituzione municipale opera di un potere giuridico-sacrale- rivoluzionario, fondante, costituente- quali erano le consociazioni giurate."

vo, quanto invece uno strumento di collaborazione a livelli crescenti connesso con la tutela dei diritti e con il principio di solidarietà.¹⁵

Era in fondo l'idea autonomista di Calamandrei, che si basava su principi solidaristici e non egoistici, e che nel saggio "L'avvenire dei diritti di libertà" ci dice che "in una repubblica ben ordinata i diritti di libertà non possono essere concepiti come il recinto di filo spinato entro cui il singolo cerca scampo contro gli assalti della comunità ostile, ma piuttosto come la porta che gli consente di uscir dal suo piccolo giardino sulla strada, e di portare di lì il suo contributo al lavoro comune: libertà, non garanzia di isolamento egoistico, ma garanzia di espansione sociale"¹⁶. Premessa logica, nel pensiero di Calamandrei, per lo Stato federale d'Europa come conseguenza di livelli crescenti di aggregazione.¹⁷

Ma in fondo era anche la premessa del federalismo risorgimentale, e della cultura cattolica dei corpi intermedi.

Ed era anche l'idea espressa in quel libro di Adriano Olivetti, *L'ordine politico delle comunità*¹⁸, che costituisce un suggestivo progetto di costituzione dove appunto il nucleo aggregatore- inclusivo è appunto la comunità, e che Giovanni Miele, all'interno del Commentario sistematico della costituzione italiana, commenta dicendo che si tratta appunto di un libro "che inquadra il problema del decentramento in una visione integrale e coerente della struttura sociale"¹⁹.

L'autonomia dovrebbe dunque essere un elemento di integrazione e non di esclusione, ancorché il patto associativo non sia stato alla base del nuovo inizio costituzionale, e neppure gli enti territoriali lo siano stati, sostituiti dai partiti di massa. L'autonomia delle istitu-

¹⁵ Come noto, nella costituzione italiana la Regione non nasce tanto come soluzione organizzativa di tipo tecnico per garantire maggiore efficienza nella gestione della cosa pubblica, ma soprattutto in collegamento ai diritti di libertà. Osservava Ruini, Presidente della c.d. Commissione dei 75: "Oggi assistiamo ad un fenomeno inverso a quello del Risorgimento e sembra anch'esso irresistibile, verso le autonomie locali. Non si tratta soltanto, come si diceva allora, di portare il governo alla porta degli amministratori, con un decentramento burocratico e amministrativo sulla cui necessità tutti oggi concordano; si tratta di porre gli amministratori nel governo di se medesimi [...]. La tendenza si ricollega alle rivendicazioni di libertà, che sono la grande nota di questo momento storico: di tutte le libertà, anche degli enti locali come società naturali". Il passo è citato anche da P. Caretti-G. Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, Torino, 2009, 13 come esempio della peculiare nascita del regionalismo in Italia. Sul dibattito in Assemblea costituente v. almeno, E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967, F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975, M. Luciani, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. Franceschini - S. Guerrieri- G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, 1997, 73 ss; U. De Siervo, *Il difficile regionalismo: dalla Costituente ad oggi*, in G. Cerrina Feroni-G. Tarli Barbieri (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, 2016, 25 ss.

¹⁶ P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà*; introduzione a F. Ruffini, *Diritti di libertà*, La Nuova Italia Editrice, Firenze, 1946, ora in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, vol. III, *Diritto costituzionale*, a cura di M. Capelletti, Morano, Napoli, 1968, 187.

¹⁷ Sul punto v. Elena Bindi, *Brevi osservazioni sul rapporto tra democrazia e autonomie locali nel pensiero azionista*, in B. Pezzini- S. Troilo (a cura di), *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*, op. cit., 237 ss.

¹⁸ Il libro, ristampato nel maggio del 2014 da Edizioni di Comunità, in collaborazione con la Fondazione Adriano Olivetti, costituisce un compiuto progetto nel quale l'autonomia è vista come strumento di responsabilità e di selezione degli interessi, attraverso meccanismi che oggi potremmo definire di "cooperazione. Attraverso l'autonomia e la responsabilità (concetti poi cari al partito di azione) si ritiene di poter migliorare anche il principio della rappresentanza. Come è scritto nell'incipit "la società individualistica ed egoista è distrutta. Sulle sue rovine nasce una società umana: quella di una comunità concreta."

¹⁹ Così G. Miele, *La Regione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei - A. Levi Firenze, 1950, II vol., 230, nt. 2.

zioni territoriali era programmaticamente assunta come un elemento della democratizzazione e nazionalizzazione della Repubblica, ma non era ancora vissuta come il motore del processo.²⁰

Inoltre i partiti di massa al momento della loro nascita, negli anni '20 del '900, non avevano una cultura autonomista, che si svilupperà successivamente per opera di singoli legati a determinati territori, da Don Sturzo per la Democrazia cristiana a Ruggero Greco e a Gramsci per il partito comunista.²¹

3. Il territorio e la *property*

Si arriva dunque al secondo aspetto della questione. Quanto conta nella determinazione dei profili dell'autonomia il suo profilo oggettivo, cioè la spazialità, l'esistenza di un determinato territorio? Per dirla in maniera più chiara, è la difesa identitaria del territorio a costituire l'essenza autonomistica ed il collante del patto associativo, o invece il territorio costituisce solo lo spazio dove questo elemento associativo si realizza ?

La domanda non è oziosa né in fondo meramente astratta, perché, a seconda della risposta, avremo chiavi di lettura differenti degli attuali fenomeni di degenerazione dell'autonomia, come i nazionalismi o i secessionismi.

Nella ricostruzione di Cantaro, lo si è detto, la "qualità" dell'autonomia è principalmente definita attraverso quel carattere associativo della cittadinanza, che è alla base dell'autonomia-*suità* della città weberiana. È il carattere associativo che tende a rendere visibile l'autosufficienza, e pertanto a staccare –ontologicamente anche se non praticamente– l'autonomia dallo spazio territoriale. Come a dire: l'autonomia insiste su di un territorio ma questo è un elemento in qualche modo accessorio rispetto all'essenza dell'autonomia, che trova la sua vera forza in quel patto.

Per Torre, che ricorre anche all'etologia per dimostrarlo²², al contrario, non è tanto la efficiente gestione di beni e servizi a costituire l'elemento fondante del patto associativo che genera l'autonomia, quanto piuttosto il territorio che "soprattutto se conteso e idoneo a mobilitare energie, è un essenziale elemento dell'immedesimazione politica e della cultura della difesa, anche giuridica, del territorio". Il territorio è dotato di un elemento simbolico forte che rafforza la condizione amico interno-nemico esterno, ma anche nemico interno in relazione

²⁰ Lo ricorda ancora Cantaro, *op. ult. cit.*, 13.

²¹ Non è un caso, infatti, «che alle autonomie sia più sensibile Gaetano Salvemini che Filippo Turati, Luigi Sturzo che Filippo Meda o Guido Dorso di Piero Gobetti e che tra i comunisti, siano sensibili, negli anni venti, soprattutto Ruggiero Greco e Antonio Gramsci, anche se le loro elaborazioni in proposito rimasero a lungo disattese»: così M. Rossi, *Autonomie locali: le nozze coi fichi secchi*, relazione tenuta il 28 febbraio 2011 al Gabinetto Vieusseux, Firenze, Il Ponte, 2011, 10.

²² Cfr. A. Torre, *I modelli, op.ult. cit.*, che, facendo riferimento a E. Ardrey, *The Territorial imperative. A personal inquiry into the Animal Origins of Property and Nations*, London, 1966, utilizza in chiave comparativa il comportamento animale, desumendone l'esistenza di un comune ordine comportamentale e indicando alcuni collegamenti con la realtà politica della società umana. Ne deriva che il senso della territorialità comporta a ritenere come antagonista chiunque, dall'esterno, metta a repentaglio una determinata immedesimazione territoriale.

allo Stato. Sarebbe pertanto nell'adesione territoriale che si realizza una parte profonda della personalità umana. La *suità* sarebbe quindi collegata alla *property*, a sua volta intesa come legittimante un diritto naturale al territorio.

Ora non v'è dubbio che elemento soggettivo e oggettivo dell'autonomia, convivono da sempre, con maggior peso dell'uno o dell'altro a seconda delle differenti vicende storiche, etniche ed economiche.

Anche nelle vicende indipendentiste, secessioniste e autonomiste di questi anni è estremamente difficile pesare più un elemento rispetto all'altro. Per porre due estremi empirici: nelle vicende autonomistiche del Sahara occidentale ha pesato assai di più la rivendicazione territoriale, mentre nella storia catalana il patto associativo –ed economico– di quella comunità.²³ Vi sono nazionalismi territoriali e nazionalismi identitari, e spesso una adeguata miscela dell'uno e dell'altro.

Nondimeno, e come generale chiave di lettura, credo debba evidenziarsi che il privilegiare, in una astratta ricostruzione, l'elemento territoriale, porta come conseguenza una visione difensiva dell'autonomia, più che una visione solidaristica della stessa. Il legame del territorio, come giustamente evidenzia Torre, appare ricostruibile sul concetto di *property* che alla fine rimanda all'antico brocardo "*ius excludendi omnes alios*".²⁴

4. Autonomia "egoistica" e sovranità

Da qui il passaggio successivo. La rivendicazione territoriale e della *suità* nella sua connotazione estrema è fortemente utilizzata dai nuovi nazionalismi e territorial-populismi come elemento di legittimazione di un nuovo tipo di autonomia che diviene di tipo difensivo-escludente. Questo nuovo tipo di autonomia, che potremmo definire allora "egoistica" (proprio in quanto difensiva ed escludente) è assai lontana dall'autonomia solidaristica di Calamandrei e della cultura cattolica, perché ha l'obiettivo di mettere in discussione quel modello di governo multilivello, espressione del principio di sussidiarietà verticale, che probabilmente è stato una delle conquiste democratiche e costituzionali più importanti del secolo. E per questa ragione si salda con concetti giuridici differenti, per non dire opposti, come l'autodeterminazione e l'indipendenza.

²³ Nella storia dell'autonomia catalana, l'inizio del punto di rottura viene infatti normalmente determinato da una politica di riduzione dell'autonomia finanziaria della spesa delle Comunità autonome. La crisi economica con le inevitabili politiche di contenimento dei costi aveva, del resto, inciso profondamente sui rapporti tra Stato centrale e autonomie territoriali, tanto che fu proprio a seguito del fallimento del negoziato sull'adozione del *Pacto fiscal* che il Parlamento catalano approvò la Risoluzione 5/X, ("*Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*"), in cui sanciva il "*derecho a decidir*" del popolo catalano sul proprio futuro politico sulla base dei principi di legittimità democratica, trasparenza, dialogo, coesione sociale, europeismo, legalità e partecipazione. Sul punto, v. E. Bindi, *Il problema della incostituzionalità dell'oggetto del referendum: il caso della Catalogna* (ATC n. 24 del 14 febbraio 2017), in E. Ceccherini (a cura di), *Diritto alla consultazione popolare nel XXI secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, in corso di pubblicazione.

²⁴ Secondo Torre, il territorio, soprattutto se conteso e idoneo a mobilitare energie è un elemento essenziale dell'identificazione politica e della cultura della difesa, anche giuridica, del territorio.

È chiaro nondimeno che il fenomeno non è di facile inquadramento dal punto di vista costituzionale, perché è complesso determinare quali sono le categorie giuridiche in gioco quando dalla quasi libertà o dalla “relativa indipendenza” di Paladin si tenta di passare alla piena libertà o alla piena indipendenza, o per usare una espressione che apre ad enormi difficoltà, alla sovranità.

Questa difficoltà la si rinviene, del resto, già nella relazione di Cantaro: in fondo quando Cantaro ci parla della *suità* nella città medioevale weberiana, siamo sicuri che stiamo parlando di autonomia e non invece di quella categoria, discussa, limitata e in certi momenti addirittura rigettata, che è la sovranità?²⁵

Non è un caso, del resto, che le relazioni di base si soffermino sui nuovi nazionalismi, sui nuovi populismi, come elementi in generale di rottura dei paradigmi classici dello Stato nazione e delle garanzie tradizionali di autonomia.

Per Cantaro, infatti, il populismo territoriale è una “rispazializzazione politica” di tipo difensivo che può sfociare nell’etno-nazionalismo” derivante da frustrazioni dei ceti medio bassi impoveriti che hanno radici in specifici posti o comunità, saldati insieme dalla sociologia globalista di Baumann. La frase citata, molto efficace, “siete ovunque ma ovunque voi siate le istituzioni più vicine possono entrare in contatto con lo spazio globale” porta alla denazionalizzazione dei territori e spiega bene la contraddizione di un mondo globale ricco di rivendicazioni sub-nazionali, che in astratto può apparire una contraddizione in termini ma che invece non lo è. Infatti, se tutte le parti di uno spazio possono essere raggiunte nello stesso arco di tempo, in definitiva nessuno spazio è privilegiato e dunque il livello sub-nazionale può apparire favorito e più efficiente.

Per Torre è ancora la lotta per il territorio a costituire l’elemento trainante dei nuovi nazionalismi e dei nuovi populismi territoriali. La questione si sostanzia principalmente in un contrasto tra nazionalismi interni che ambiscono a realizzare il proprio messaggio autodeterminativo, e nazionalisti unionisti egemoni, che difendono invece le ragioni storiche di una madrepatria unitaria. L’insieme di questi processi viene attratto nel vortice sovranistico, dove alla fine tutto si confonde, salvo la identificazione del nemico esterno o interno in colui che nega il percorso di autodeterminazione.

Dietro queste riflessioni sta tuttavia, da un punto di vista giuridico, il grande convitato di pietra che è la questione, se vogliamo tradizionale ma forse non superata, della sovranità.

²⁶ La questione, lo si sa bene, ha periodiche scomparse ed altrettanto periodiche ri-emersioni.

²⁵ Questa impressione sorge anche da un passo specifico della relazione di Cantaro, dove si dice da una parte che l’autonomia territoriale allude ad una rivendicazione e ad una prassi di quasi libertà ma non di autodeterminazione, mentre subito dopo si prosegue dicendo “una libertà limitata, una piccola sovranità”. Tale impressione è rafforzata da un altro passo che fa riferimento a Max Weber. “da qui la straordinaria densità del significato giuridico di autonomia. L’autonomia è immunità, *libertas naturale*. E’ autonomia ed autocefalia, termine con il quale Weber sottolinea la natura di potere indipendente dell’ente esponenziale della comunità rispetto agli altri poteri, territoriali e non che compongono la più ampia costituzione medioevale.”

²⁶ Ovviamente la letteratura sulla sovranità è sterminata. Si veda A. Morrone, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 2017,3, 1 ss. ed ivi ampissimi riferimenti bibliografici e ricostruttivi.

Alla fine del secolo scorso della dicotomia sovranità-autonomia, quasi non si parlava più, sopita da una dominante opinione sostanzialmente concorde da un lato nel negare semplicemente il carattere della sovranità a tutte le articolazioni territoriali minori degli Stati decentrati, e dall'altro lato nel non fare riferimento a questa categoria neppure in relazione all'esercizio del potere statale. La sovranità, si diceva, scompare in presenza di costituzioni rigide pluraliste, perché essa postula un potere esterno alla costituzione che le moderne costituzioni hanno appunto fatto venire meno.²⁷

Poi, quasi sommessamente, in una decisione stringata e di non eccessiva importanza sostanziale, la Corte costituzionale ha riproposto il problema concettuale, facendo riemergere la questione della sovranità come originarietà del potere.²⁸ Poi i vari movimenti indipendentisti, nella misura in cui propugnano la indipendenza (e quindi per l'appunto la sovranità) hanno riproposto il problema, che è stato a sua volta accentuato dagli indipendentisti-populisti. Questi ultimi infatti, nella misura in cui teorizzano un modello di sovranità popolare senza limitazioni, altro non fanno se non attribuire al popolo una sovranità esterna anche rispetto alla costituzione.

Questo insieme di cose, però, pone alla fine un problema concettuale: se l'autonomia è uno status di quasi libertà individuato da norme costituzionali attraverso le quali si determina in capo ad un ente, una sfera di autodeterminazione, questa stessa sfera di autodeterminazione può legittimamente espandersi sino a creare una situazione giuridica di indipendenza?

5. Autonomia e autodeterminazione

La questione dell'autonomia, e veniamo al terzo punto, si interseca quindi con le vicende dell'autodeterminazione e dell'indipendenza, cosicché una considerazione delle caratteristiche di questi istituti risulta necessaria. Assume anche un qualche rilievo verificare se ed in che termini il c.d. principio di autodeterminazione possa esercitarsi all'interno di un sistema costituzionale vigente, o se invece, ed in che termini, ne postuli la sua dissoluzione.

Il punto di partenza, che ha anche un notevole rilievo interpretativo, è che quando si parla di autodeterminazione si fa necessariamente riferimento al diritto internazionale.²⁹

²⁷ Cfr. E. Cheli, *I fondamenti dello Stato costituzionale*, in www.astrid-online.it.

²⁸ Si trattava della sentenza relativa allo statuto della Regione Sardegna, nella quale la Corte censura proprio l'utilizzazione dell'espressione sovranità in riferimento all'autonomia regionale. In proposito. A. Anzon, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2017, 1 ss.: B. Caravita, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"*, in federalismi.it, 21/11/2007; M. Gennusa- S. Ninatti, *Persona e processo democratico*, Torino, 2008, 100 ss., spec. 105 ss.

²⁹ Nell'ambito del diritto internazionale la letteratura sul principio di autodeterminazione è sterminata. Si rinvia semplicemente, anche per riferimenti bibliografici, a M. Di Stefano (a cura di) *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, cit., 1 ss.

Dal punto di vista del diritto internazionale, infatti, l'autodeterminazione è legittima quando costituisca esercizio di un diritto di rimedio. Questo diritto nasce nel 1921, quando Alan Island chiese la indipendenza dalla Finlandia e la Lega delle Nazioni disse che la secessione non può mai essere unilaterale salvo quando costituisca un rimedio all'ingiustizia; viene poi codificato nel trattato delle Nazioni Unite, diviene oggetto di numerose risoluzioni dell'Assemblea Generale, e poi inserito come norma di apertura nei patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici sociali e culturali del 1966.³⁰

In generale, come si sa, dal diritto internazionale emerge il principio che un popolo, sottoposto a dominio coloniale, ad occupazione straniera o a un regime segregazionista, assume il diritto di riacquistare lo *status* di soggetto autonomo ed indipendente di diritto internazionale. I casi, come si vede anche senza effettuare un particolare approfondimento, poco o punto si prestano a giustificare processi indipendentisti nell'ambito di costituzioni vigenti, e del resto sono pochissime ed anche estreme (la vicenda del Sahara occidentale e di Timor Est) le fattispecie che si considerano applicative del principio di autodeterminazione.

Alla fine il principio di autodeterminazione costituisce più un *case study* astratto, sul quale la dottrina si è molto esercitata, che non uno strumento giuridico effettivamente utilizzato dalla Corte Internazionale per legittimare processi di indipendenza.³¹

Nondimeno dalla II guerra mondiale ad oggi vi sono stati circa una cinquantina di referendum sull'indipendenza, ancorché non distribuiti temporalmente in maniera proporzionale, né aventi basi comuni, il che testimonia però come la questione sia tutt'altro che poco rilevante.³²

³⁰ Cfr. sul punto I. Spigno, *Constitutional Judges and secession. Lessons from Canada...twenty years later*, in *Perspectives on Federalism*, 2017, 3, 110. In sintesi si può ricordare che il principio fu codificato per la prima volta nel trattato istitutivo delle Nazioni Unite, con un valore ed un significato ancora embrionali. Gli artt. 1 par.2, 55, 73 e 76 della Carta si limitano infatti ad indicare agli Stati, che hanno la responsabilità di territori non autonomi o sotto amministrazione fiduciaria, di riconoscere ed accettare la missione di promuovere il benessere degli abitanti di tali territori, favorendo il loro progresso politico, culturale ed economico. Vi sono state poi varie risoluzioni dell'Assemblea Generale (Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali del 14 dicembre 1960" e la "Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati in conformità della Carta delle Nazioni Unite" del 24 ottobre 1970. Il principio è stato poi inserito come norma di cornice normativa nei due patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966. La giurisprudenza della Corte internazionale di Giustizia lo ha ripreso in alcuni passaggi, come appunto nel caso del Sahara occidentale e di Timor Est, ma senza chiarire con precisione il suo contenuto e la sua portata applicativa. Cfr. ICJ, *Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia) Judgment of 30 June 1995*, par. 29. Sul punto cfr. M. Di Stefano, *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, cit., 3.

³¹ E' di questa opinione ad esempio E. Milano, *L'autodeterminazione nei Balcani: soluzioni ad hoc per casi sui generis o consolidamento del principio nel contesto post-coloniale ?* in *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, cit., 43, secondo il quale il principio emerge varie volte nella giurisprudenza della Corte internazionale di Giustizia, ma mai in maniera tale da potersi qualificare come "consuetudinariamente rilevante". Infatti "Ci pare che la scarsità di prassi (l'unico precedente è quello del Bangladesh del 1971) sia soprattutto l'assenza di una manifestazione di opinio iuris, che come visto non emerge nel caso Kosovaro), depongano nel senso di una mancata evoluzione del diritto all'autodeterminazione esterna in questo senso."

³² Con riguardo alla specifica natura dell'istituto delle consultazioni popolari non aventi natura referendaria, da intendersi come *tertium genus* rispetto sia al referendum sia alle consultazioni popolari cfr. J.M. Castellà Andreu, *Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminaciónen Cataluña*, in E. Álvarez Conde - C. Souto Galván (a cura di), *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Madrid, 2013; sulla distinzione, individuabile in Spagna, tra referendum consultivo e consultazione popolare non referendaria cfr. M. Barceló i Serramalera, *Referendum e secessione. La vicenda della Catalogna*, in *federalismi.it*, 26 gennaio 2015, spec. 6 ss.

Pochi sono stati tuttavia i referendum sull'indipendenza proposti anteriormente al 1990 (ed anche questo è un dato che può far riflettere). Questi erano principalmente connessi con i processi di decolonizzazione (ad es. il referendum della Guinea Francese del 1958) o collegati alla dissoluzione dell'Unione Sovietica (referendum Estonia Lituania per l'indipendenza dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica) o a particolari e specifiche ragioni storiche (il referendum del 1944 in Islanda per la separazione dalla Danimarca). Molti invece i referendum dopo il 1990, in grande parte collegati alla caduta del muro di Berlino e ancora alla ridefinizione dell'Europa che ne è in gran parte conseguita.³³

Il dato interessante è che questi processi di ridefinizione dell' "autonomia," dalla vicenda della ex Jugoslavia, sino alla questione della indipendenza del Kosovo, si innestano sempre nell'ambito dei principi del diritto internazionale e postulano, come base giuridica, la dissoluzione dello Stato preesistente. Il principio di autodeterminazione, così spesso richiamato in tante vicende e certamente nella teoria politologica e giuridica, non ha mai costituito la base di legittimazione dei nuovi Stati.³⁴

Solo per portare alcuni esempi: la vicenda della ex Jugoslavia, fu costruita e gestita dalla Commissione Badinter come un processo di smembramento e non come secessione proprio per evitare di dover fare ricorso al principio di autodeterminazione come norma di legittimazione.³⁵ Anche nel caso del Kosovo, che costituisce un precedente alle volte citato dai teorici dell'autodeterminazione, il diritto di secessione come conseguenza di un processo di autodeterminazione sembra emergere in qualche passaggio, ma non in modo tale, secondo gli internazionalisti, da poter essere "consuetudinariamente rilevante".³⁶

³³ Per una ricostruzione di questi referendum in relazioni alle differenti ragioni cfr. ancora I. Spigno, *op. ult. cit.*, 108

³⁴ Secondo A. Pertile, *Il parere sul Kosovo e l'autodeterminazione assente: quando la parsimonia non è una virtù*, in M. Gradoni, E. Milano (a cura di) *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: un'analisi critica*, 89 ss. " come accade frequentemente ai concetti giuridici che trovano la loro origine nel dibattito politico, l'autodeterminazione soffre però di una significativa indeterminatezza. È un principio dal contenuto materiale ampio, con un ambito di applicazione soggettivo delineato solo in parte. Tale condizione di vaghezza, per certi aspetti strutturale nei principi, determina allo stesso tempo, la fortuna e la sfortuna dell'autodeterminazione nell'ordinamento giuridico internazionale. Avendo la norma dei contorni giuridici solo parzialmente definiti (in relazione ad aspetti fondamentali come la natura della situazione giuridica tutelata, la titolarità di un eventuale diritto da essa derivato, il contenuto materiale di tale diritto e dell'obbligo corrispondente ad esso) l'applicazione dell'autodeterminazione ad una situazione concreta ha generato in molte occasioni reazioni improntate allo scetticismo."

³⁵ La normazione del processo di dissoluzione della ex Jugoslavia fu dettata dalla Commissione arbitrale "Badinter", composta da cinque presidenti di corti costituzionali europei tra fine 1991 e inizio 1992. La dissoluzione fu dunque qualificata come smembramento e non come secessione, evitando quindi di dover far ricorso al principio di autodeterminazione.

³⁶ Nel caso del Kosovo, che è comunemente associato ad un caso emblematico di secessione necessaria e giustificata dalla politica repressiva di Milosevic, il diritto alla secessione rimedio emerge talvolta nelle pieghe della prassi ma non in modo tale da poter qualificare quest'ultima come consuetudinariamente rilevante. Anche il parere della Corte Internazionale di Giustizia sulla Dichiarazione di indipendenza del Kosovo evade qualsiasi riferimento al principio di autodeterminazione. Cfr. *Accordance with international law of the Unilateral declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion of 22 July 2010 in Reports 2010*, 403. Non considera che la prassi sulla autodeterminazione sia consuetudinariamente rilevante, E. Milano, *L'autodeterminazione nei Balcani: soluzioni ad hoc per casi sui generis o consolidamento del principio nel contesto post-coloniale?*, in *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, cit., 42.

Anche da un punto di vista del diritto comparato pare assodato che l'autodeterminazione che produce la secessione unilaterale è considerato, dal diritto positivo costituzionale, un fatto *extra ordinem*, rispetto al quale è necessario trovare una legittimazione esterna. Sono infatti pochissime le costituzioni che espressamente riconoscono un diritto di secessione (Etiopia, Lichtenstein, Sain Kitts an Nevis), mentre alcune le riconoscono nell'ambito di un procedimento di revisione costituzionale (come ad esempio l'Ucrania).³⁷

Al di fuori di questi casi giganteggia ancora la sentenza del 1869 della Corte Suprema, nel caso *Texas c. Withe* che disse che “quando il Texas è entrato a far parte degli Stati Uniti è entrato in una relazione indissolubile. Non c'è spazio per una riconsiderazione o revocazione eccetto attraverso la rivoluzione o attraverso il consenso degli Stati”.³⁸

La sentenza è molto risalente nel tempo ma la sua attualità è dovuta al recupero dei principi espressi in tale decisione dalla giurisprudenza delle Corti costituzionali che si sono dovute occupare di queste questioni, e che tutte, con varie sfumature, sembrano richiamare questa impostazione:

- a) Nel caso del Quebec la Corte afferma nella sostanza che la secessione unilaterale può avvenire quando vi sia un consenso maggioritario nel paese e non solo nello stato che vuol secedere. Una secessione unilaterale fuori delle previsioni legali dipende esclusivamente dall'effettività del controllo del territorio e dal successivo riconoscimento della comunità internazionale. Cioè da un fatto *extra ordinem*. Solo ove il governo centrale discrimini in maniera sistematica una distinta porzione della popolazione, residente su una parte del suo territorio, le istituzioni rappresentative di tale territorio potranno fare ricorso ad un diritto di c.d. secessione rimedio.³⁹ Tuttavia, è ben ricordarlo, la Corte suprema tenne a precisare l'incertezza dell'esistenza di un tale diritto come un “established international law standard” e quindi come parte del diritto internazionale positivo.⁴⁰
- b) Nel caso o nei casi della Catalogna il Tribunale costituzionale afferma sostanzialmente lo stesso principio. La modifica dei confini dello Stato può avvenire

³⁷ Cfr. sul punto I. Spigno, *op. ult. cit.*, 111 che ricorda come ben poche costituzioni nel mondo prevedono il diritto di secessione.

³⁸ *U.S. Supreme Court, Texas v. White*, 74 U.S. 700 (1869).

³⁹ La dottrina peraltro ritiene necessario una serie di requisiti sostanziali e procedurali perché si possa legittimamente ricorrere al principio di autodeterminazione. Il primo requisito è l'obbligo di negoziato in buona fede dell'autodeterminazione attraverso forme di autonomia, regionalismo e decentramento amministrativo e il ricorso all'indipendenza solamente nel caso di impossibilità oggettiva di veder realizzata la propria autodeterminazione nel suddetto modo. In altre parole governo centrale e rappresentanti del territorio devono utilizzare gli strumenti procedurali e istituzionali previsti dall'ordinamento interno per negoziare riforme legislative e costituzionali. Il secondo requisito è quello dell'inequivocabile sostegno popolare a favore dell'autodeterminazione, verificato attraverso un referendum in cui la popolazione possa esprimersi liberamente. Il terzo requisito è quello del rispetto delle frontiere amministrative preesistenti, in applicazione del principio dell'*uti possidetis*. Il terzo punto è il divieto di intervento esterno. Cfr. in argomento Tancredi, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova 2001.

⁴⁰ Corte suprema del Canada, *Reference re Secession of Quebec (1998) 2 Supreme Court Reports*, 217. In argomento C. Fasone, *Il parere della Corte suprema canadese sulla secessione del Quebec. Quali spunti per le odierne tensioni secessioniste in Europa*, in G. Delle Donne, G. Martinico, L. Pierdominici, *Il costituzionalismo canadese a 150 anni dalla Confederazione. Riflessioni comparatistiche*, Pisa, 2017.

solo attraverso un procedimento di revisione e spinge, casomai la Catalogna a mettere in moto tale principio.⁴¹

- c) Nel caso italiano del Veneto, la Corte richiama il principio di unità dello Stato ed esattamente la differenza tra sovranità ed autonomia.⁴²

Si può pertanto ritenere che, salvo i rarissimi casi nei quali la secessione è costituzionalmente ammessa, il passaggio da autonomia ad indipendenza non può avvenire nell'ambito di un medesimo contesto costituzionale.⁴³

Nondimeno ciò non toglie che la genericità di questo principio, unitamente al suo indotto richiamo in molte di queste vicende separatiste, spinge ad una sua utilizzazione strumentale al di fuori dei pochi casi tipizzati, considerandolo quasi una sorta di presupposto implicito e immanente nell'ordinamento costituzionale.

Da un punto di vista della prassi questo è evidente solo che si guardi agli eventi che si sono verificati a seguito della crisi Kossovara: il riconoscimento Russo delle repubbliche separatiste di Abkazia e Ossessia del Nord è stato giustificato sulla base del precedente

⁴¹ Sulla sent. del Tribunale costituzionale spagnolo n. 31/2010, cfr. J.M. Castellà Andreu, *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico*, in *federalismi.it*, 18, 2010; C. Vidal, *Reescribir el Estatuto de Cataluña*, in *La Razon*, 11/10/2010; E. Alvarez Conde (a cura di), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, 2011; R. L. Blanco Valdés, *El Estatuto catalán y la sentencia de nunca acabar*, in *Claves de razón práctica*, n. 205, 2010, 4, nonché il *Forum: Statuto catalano e giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2011, A. Greppi, *Retoriche dell'unità. "Nazione" e "nazionalità" nella Sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto della Catalogna*, in E. Vitale (a cura di), *Quale federalismo?*, Torino, 2011, 143 ss.; M. Carrillo, *Después de la sentencia, un Estatuto desactivado*, in *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 15, 2010, 26 ss.; V. Ferreres Comella, *El Tribunal Constitucional ante el Estatuto*, in *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010, 74 ss., <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/145/especial-sentencia-s.pdf>; J. Pérez Royo, *El Tribunal constitucional y la autonomía de Cataluña: crónica de un disparate*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2017, 28 ss.; E. Bindi, *Il problema della incostituzionalità dell'oggetto del referendum: il caso della Catalogna*, cit.

⁴² Cfr. F. Conte, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 759. Sulla recente richiesta del Veneto, nonché di Lombardia e Emilia-Romagna v. A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, 21/2018; F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, *ivi*, 6/2019.

⁴³ La questione risulta particolarmente chiara in riferimento alla giurisprudenza spagnola relativa al caso della Catalogna. Il Tribunale insiste, in tutte le sentenze, sul primato della costituzione. Per usare le parole del Tribunale: «la legittimità democratica e la legalità costituzionale sono inseparabilmente unite» e «la unica legittimità democratica è quella che trova il suo fondamento nella Costituzione». Nella motivazione si legge dunque che: «Desde otro punto de vista, la primacía de la Constitución, va inseparablemente unida al principio democrático. Como sostiene el Tribunal, «[e] sometimiento de todos a la Constitución es "otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente" [SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 6 b)]. En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal en la STC 42/2014, FJ 4 c), "requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella".» (STC 259/2015, FJ 4) En este sentido, entiende el TC que legitimidad democrática y legalidad constitucional van inseparablemente unidas, y que la única legitimidad democrática es la que se deriva de la Constitución (STC 259/2015, FJ 5).» Cfr. con particolare riferimento agli orientamenti giurisprudenziali del Tribunale costituzionale spagnolo in tema di «soberanía de la nación española» e di «primacía de la Constitución Española de 1978», cfr. A. Bar Cendón, *El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, 187 ss., spec. 200.

Kossovaro, che in qualche modo richiamava il principio di autodeterminazione (anche se esso non ne costituiva il titolo di legittimazione)⁴⁴; la dichiarazione di indipendenza delle autorità della Crimea nel Marzo del 2014 richiama espressamente nel preambolo la dichiarazione di indipendenza Kossovara⁴⁵; il governo della Catalogna ha fatto ripetuto riferimento al precedente kossovaro ed in particolare al parere della Corte internazionale di Giustizia del luglio 2010 per giustificare la scelta di indire un referendum sull'indipendenza nel 2014⁴⁶; la legge della Regione Veneto del 2014 evoca a sua volta il diritto all'autodeterminazione, e nella relazione di accompagnamento cita un controverso passaggio in cui la Corte internazionale di Giustizia, ancora nel caso del Kosovo, afferma che "gli autori della dichiarazione non agirono nella loro qualità di membri di una delle istituzioni di autogoverno operanti nell'ambito di della cornice costituzionale, e dunque non erano vincolati al rispetto del quadro giuridico che regolava la condotta di queste istituzioni."⁴⁷

6. Populismi e independentismi: la negazione dell'autonomia.

Queste considerazioni ci portano ad una conclusione. Autonomia e indipendenza sono due concetti distinti e non fluidi, nel senso che l'indipendenza non è una categoria dell'autonomia. L'autonomia, infatti, si esercita all'interno di una costituzione vigente, mentre l'indipendenza postula la non più esistenza di una costituzione legittima. L'autodeterminazione, che dell'indipendenza può costituire il fondamento, è un rimedio di diritto internazionale *extra ordinem* rispetto alla costituzione e comunque così poco utilizzato nella prassi internazionale da non costituire un principio generale di diritto internazionale.

Per tale ragione si potrebbe anche dire che queste due categorie non hanno nulla in comune, in quanto la seconda costituisce la negazione della prima.

In fondo lo aveva già detto la Corte costituzionale italiana con la sentenza n. 365 del 2007 alla quale abbiamo già fatto riferimento. L'indipendenza, di cui l'autodeterminazione costituisce il presupposto, non è un ulteriore grado di autonomia, dato che implica l'esercizio di funzioni sovrane⁴⁸. Essa costituisce la controparte dell'autonomia piuttosto che una sua declinazione.

⁴⁴ *Russian Recognition of South Ossetia and Abkhazia: New Political Reality*, in *Pravda*, 29 agosto 2009.

⁴⁵ *Declaration of Independence of the Autonomous Republic of Crimea and Sevastopol*, 11 marzo 2014, disponibile all'indirizzo telematico, www.voltairenet.org/article182723.html.

⁴⁶ *El Govern de Mas Compara Catalunya con Kosovo*, 31 ottobre 2012, disponibile all'indirizzo telematico www.publico.es/espana/444734/el-govern-de-mas-compara-catalunya-con-kosovo.

⁴⁷ Legge regionale n. 15 del 19 giugno 2014, in *Bollettino Ufficiale della Regione Veneto*, Anno XLV, n. 62, 1 ss.

⁴⁸ Il richiamo alla sovranità, in questi ultimi anni, è sempre più frequente. Dopo che in Spagna, il 9 novembre 2015, fu approvata una risoluzione per l'instaurazione del processo per la creazione di uno Stato catalano (c.d. *Declaración de ruptura del 9-N*), il Tribunale, prima con la sent. n. 259 del 2 dicembre 2015, e poi con la ord. n. 24 del 2017, pose l'accento sulla sovranità della nazione spagnola e sul primato della Costituzione. Cfr. con particolare riferimento agli orientamenti giurisprudenziali del Tribunale costituzionale spagnolo in tema di "soberanía de la nación española" e di "primacía de la Constitución Española de 1978", cfr. A. Bar Cendón, *El pro-*

Non si deve infatti commettere l'errore di considerare la ricerca dell'indipendenza come la richiesta di autonomia maggiorata, e come tale inserirla in quel percorso di democratizzazione dello Stato che indubbiamente si lega alla sua storia e alla sua affermazione, proprio quando, ed invece, ne costituisce la negazione.

Il fatto poi che da un punto di vista dell'osservazione storica, la pretesa indipendentista nasca da una situazione normalmente di autonomia, costituisce elemento di legittimazione politica, ma tutt'affatto giuridica. Così come poco conta, da un punto di vista giuridico, il frequente richiamo di queste pretese al principio di autodeterminazione o al c.d. "diritto di decidere". Nella stragrande maggioranza dei casi si tratta, sotto un profilo costituzionale, di pretese *extra ordinem*, non legittimate né dal diritto costituzionale, né dal diritto internazionale.

Il vero è, in contrario che nazionalismi e populismi indipendentisti, più che accentuare l'autonomia, tendono a negarne l'essenza e soprattutto la funzione. Il diritto di autodeterminazione, utilizzato al di fuori delle regole del diritto internazionale che lo hanno codificato, si salda facilmente con il pensiero populista: il primato assoluto del popolo, della democrazia diretta, il rifiuto di forme di bilanciamento del potere o di compensazione del medesimo perché non direttamente espressione della volontà popolare, porta inevitabilmente al rifiuto della mediazione politica ed anche, per conseguenza, delle strutture giuridiche che a questa mediazione sono funzionali. Si pensa allora che una determinata aggregazione sociale, libera da vincoli e condizionamenti, possa perseguire e raggiungere i propri fini in maniera migliore che attraverso diversi livelli di mediazione o intersezione con altri enti. Lo Stato (in Europa) garantirebbe meglio la felicità dei cittadini se non vi fosse l'Unione Europea; gli Stati Uniti d'America tutelerebbero meglio gli interessi dei propri cittadini se non vi fosse il WTO; alcune regioni gestirebbero meglio le risorse se non vi fosse lo Stato e così via scendendo progressivamente di livello e di dimensione territoriale.⁴⁹

La conseguenza tuttavia non è di poco conto: se nessuna struttura organizzativa è in grado di tutelare gli interessi del popolo se non il popolo medesimo, con il minor livello di mediazione possibile, ad esso consegue che anche la categoria giuridica della sussidiarietà viene a perdere di importanza. Il modello autonomistico cooperativo, infatti, si basa alla fine proprio sull'elemento della mediazione, attraverso livelli diversi di decisione, mentre al contrario il nazionalismo indipendentista o il regionalismo secessionista, che presenta i medesimi caratteri in sfera territoriale minore, si basa esattamente sull'assenza di mediazione.

ceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, 187 ss., spec. 200.

⁴⁹ Una parte consistente del pensiero populista mira, in verità proprio alla riaffermazione della sovranità in antitesi al modello –differente– di sovranità che si è venuto realizzandosi dalla fine del secondo scorso e che, in molti, considerano ancora una conseguenza del liberismo economico. La idea infatti che la sovranità indichi un potere finale, di ultima istanza quello da cui derivano gli altri poteri è fortemente radicato (Cfr. sinteticamente sul punto S. Cassese, *Territori e potere*, Bologna 2016, 84). Tuttavia la sovranità degli Stati è fortemente condizionata sia da organizzazioni internazionali che da altri Stati. *I global regulators regimes* sono circa 2 mila; 60 mila le organizzazioni internazionali non governative o private. Più di 200 le corti o i corpi quasi giurisdizionali sovranazionali. È evidente che in un contesto di questo genere, il solo parlare di sovranità nel senso tradizionale del termine, può apparire fuori luogo. Ma d'altra parte è anche proprio in conseguenza di questo modello che coloro che rivendicano – fuori contesto – autodeterminazione e indipendenza hanno gioco relativamente facile.

Da un punto di vista giuridico questo pensiero non rivendica un livello qualitativamente o quantitativamente superiore di quella sfera di quasi libertà che è la situazione giuridica di autonomia, quanto invece il diritto di autodeterminarsi e cioè la sovranità. Categoria quest'ultima allora non più morta e sepolta – come forse si sperava – ma che al contrario riemerge con forza in questo primo scorcio di nuovo secolo.

Sono le linee di pensiero che però distruggono la autonomia come strumento di valorizzazione dei corpi intermedi perché negano, alla fine, la stessa utilità del corpo intermedio. E sono anche linee di pensiero che si basano su di una visione egoistica delle aggregazioni sociali, negando di fatto quel principio solidarista che costituiva uno degli assi portanti e il principale collante delle costituzioni del post seconda guerra mondiale.