



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

ANNA MASTROMARINO

**L'UNIONE EUROPEA À REBOURS:
INTEGRAZIONE E PROCESSI DI SECESSIONE IN EUROPA**

Settembre 2014



ISSN: 2038-0623
ISBN 9788896871577

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2014

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Venti di secessione battono l'Europa, obbligando l'Unione ad interrogarsi non tanto sulla legittimità dei processi di indipendenza avviati in Catalogna e in Scozia, quanto piuttosto sulla loro compatibilità e sostenibilità rispetto all'impianto ideologico su cui si fondano i Trattati.

Il testo procede dunque a tracciare ipoteticamente le possibili conseguenze dell'eventuale secessione di un territorio rispetto ad uno Stato che è membro dell'Unione, a partire dall'analisi dei precedenti, delle interrogazioni già proposte al Consiglio ed al Parlamento, delle ipotesi avanzate dalla dottrina, con particolare attenzione alla teoria cosiddetta dell'ampliamento interno, per verificare, infine, come l'innestarsi dei processi di secessione nel contesto giuridico europeo abbia determinato una loro progressiva trasformazione, un addomesticamento, per così dire, che ha condotto ad una proceduralizzazione estranea ai processi extra ordinem fra i quali deve essere annoverata la secessione, e che determina inevitabili distinguo, di cui si deve tener conto, fra l'esperienza dell'indipendentismo scozzese e quello catalano.

Anna Mastromarino è Ricercatrice di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università degli Studi di Torino.

E-mail: anna.mastromarino@unito.it

1. Introduzione - 2. Il caso scozzese e quello catalano di fronte all'Unione - 3. L'Unione á rebours: la teoria dell'ampliamento interno - 4. Unione europea e secessione: una questione di compatibilità? - 5. Il riconoscimento dell'indipendenza da parte dell'Unione - 6. Conclusioni

1. Introduzione

Sarebbe scorretto sostenere che la crescente attenzione della dottrina pubblicistica rispetto ai processi di secessione sia dovuta all'improvviso risveglio del separatismo come moto inverso e contrario al consolidamento delle dinamiche di integrazione sovranazionale, che a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale sembrano caratterizzare in forma stabile le relazioni internazionali a livello regionale e mondiale.

È innegabile che il dibattito sulla secessione debba oggi confrontarsi necessariamente con il protagonismo, sul piano internazionale, delle organizzazioni sovranazionali la cui vischiosità (per non dire ineludibilità) è ben rappresentata dalla scarsa incidenza dei casi di rinuncia ai trattati da parte dei singoli Stati aderenti¹.

D'altra parte, non deve essere dimenticato che il secessionismo rappresenta un fenomeno coevo e congenito all'imporsi del concetto di Stato nazione, di modo che, sia che si sia manifestato in forma anti-coloniale sia che rappresenti la reazione popolare allo smembramento dei grandi imperi multinazionali europei, come nel caso della fine di quello austroungarico, la secessione – intesa come creazione di un nuovo ordinamento statale, a discapito dell'integrità territoriale di uno Stato *nucleo* originario, i cui confini saranno inevitabilmente modificati – costituisce una dinamica endemica di natura *extra ordinem* con cui da secoli lo Stato, in quanto organizzazione politica, si è confrontato, si confronta e ancora dovrà confrontarsi.

A distanza di tempo, vi sono processi di decolonizzazione che non si sono ancora del tutto esauriti, perché il legame con la madrepatria non si è completamente sciolto² o perché l'area decolonizzata non è tuttora pervenuta ad una stabile riorganizzazione territoriale³; a ciò si aggiunga, in termini di *revival etnico*, il terremoto rappresentato dalla caduta del muro di Berlino e

¹ M. Medina Ortega, *El derecho de secesión en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2014, 44 evidenzia come la «tendencia de los Estados a permanecer en las Organizaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial es el reflejo de un cambio radical en la estructura de la sociedad internacional. Las Organizaciones internacionales representan hoy un papel importante en la escena mundial. Aunque el Estado sigue siendo el actor principal en la actual sociedad internacional, está siendo eclipsado poco a poco por las organizaciones internacionales debido a las funciones cada vez más importantes y numerosas que los Estados les encomiendan ante la imposibilidad de atender ellos mismos de forma eficaz a las necesidades de sus ciudadanos en un mundo cada vez más interdependiente. Las organizaciones internacionales asumen hoy tareas cada vez más importantes y vitales en el ámbito de las relaciones internacionales». Si sottolinea ancora come le organizzazioni internazionali «asumen hoy, de hecho, una serie de funciones que los Estados no están ya en condiciones de cumplir de forma eficaz en sectores tan vitales para las sociedades humanas como la protección del ambiente y de la salud, la paz y la seguridad internacionales o el desarrollo económico» (63).

² Fra i territori che non hanno raggiunto la piena indipendenza o che sono allo stato attuale oggetto di contesa possono essere annoverati sicuramente le Bermuda, Gibilterra, Guam, le Isole Caiman, le Malvine (Falkland), le Isole Vergini britanniche e quelle degli Stati Uniti, Monserrat, la Nuova Caledonia, il Sahara Occidentale, Samoa, Santa Elena. Ma alla lista altri se ne potrebbero aggiungere. Cfr. P. Andrés Sáenz De Santa María, *La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional*, in *Cursos Euromediterráneos Bancaja de derecho internacional*, Vol. I, 1997, 146 ss.

³ Cfr. R.A. Miller, *Self-Determination in International Law and the Demise of Democracy?*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 41, 2003.

dallo smembramento del blocco sovietico, con il progressivo disinnescamento di miriadi di scontri latenti di natura etnico-linguistica, soffocati per anni, ma mai risolti o superati dal regime di Mosca e pertanto pronti a riemergere con forza alla prima occasione: non è, dunque, nell'incidenza in termini quantitativi che deve essere ricercato il motivo del rinnovato interesse della letteratura rispetto ai processi di secessione⁴, dal momento che non è dato registrare nel tempo una rilevante accentuazione del loro numero su scala mondiale.

È vero piuttosto che se una ragione a ciò deve essere trovata, essa dovrebbe più propriamente essere cercata sul piano geo-politico: i movimenti secessionisti, infatti, negli ultimi decenni hanno impegnato anche i territori dell'area occidentale, ritenuti da tempo indenni da spinte separatiste. Ad essere considerate facilmente battute dai venti della secessione, infatti, sono da sempre quelle realtà statali distanti dall'Occidente non tanto da un punto di vista spaziale, quanto in termini di consolidamento democratico: così i paesi dell'Africa, le isole caraibiche del Centroamerica o il Sud-est asiatico. Persino la riorganizzazione dell'immenso territorio dell'Europa orientale riemerso alla fine della guerra fredda, pur avendo riportato, dopo cinquant'anni di pace, la guerra all'interno dei confini europei, è stata affrontata a partire da un certo distacco culturale fondato su un irrimediabile preteso confine identitario, nell'intento di allontanare la guerra dall'esperienza dell'Europa occidentale, puntando sul divario politico-culturale rispetto alle popolazioni balcaniche e lasciando in ombra la prossimità geografica. Il conflitto nella ex Jugoslavia è stato, pertanto, affrontato in primo luogo su un piano di stretto diritto, per essere subito dopo assorbito dalla diatriba che ha visto opporsi gli uni agli altri sostenitori e non del cosiddetto intervento umanitario e del controverso concetto di "guerra giusta".

Di secessione come processo di *national building*, come evento interno con pesanti ricadute in ambito internazionale, come accadimento che può minare la stabilità geopolitica di un'area non solo in corrispondenza dello smembramento di grandi organizzazioni imperiali e coloniali o di pervasivi assetti egemonici, ma anche in presenza di consolidati ordinamenti democratici, la dottrina occidentale torna, dunque, ad occuparsi sistematicamente solo a partire dagli inizi del nuovo secolo: forse perché la contiguità geografica rispetto ai paesi che sono sorti dalle macerie del blocco sovietico e della ex Jugoslavia impongono un ripensamento degli assetti politico-territoriali, con il risultato, fra gli altri, di riaprire un più ampio dibattito intorno a quegli inascoltati moti separatisti che da decenni attraversano l'Unione europea, essendo tradizionalmente classificati come meri movimenti terroristici e come tali affrontati.

Non è un caso se è solo in questi ultimi anni che la violenza del discorso separatista nell'Irlanda del Nord, in Corsica, nei Paesi Baschi è andata scemando lasciando il posto alla negoziazione, al dialogo quando non anche al ripensamento dell'assetto istituzionale dei singoli ordinamenti, alla ricerca di un'organizzazione dal punto di vista politico-territoriale più adatta alla natura multinazionale del corpo sociale di certi Stati. L'affiliazione etnico-linguistica rispetto ai gruppi di

⁴ Fra i tanti volumi pubblicati negli ultimi anni sul tema si ricordano: D. Haljan, *Constitutionalising secession*, Oxford, Hart publishing, 2014; J. Sorens, *Secessionism: identity, interest and strategy*, Montreal, Mc Gill Queen's University Press, 2012; A. Pavkovic, *Creating new states: theory and practice of secession*, Surrey, Ashgate, 2011; A. Beaudouin, *Uti possidetis et sécession*, Paris, Dalloz, 2011; N. Wayne, *Negotiating nationalism: nation-building, federalism and secession in the multinational state*, Oxford, Oxford University Press, 2008; M.G. Kohen (ed.), *Secession: international law perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; S. Macedo (ed.), *Secession and self-determination*, New York, New York University Press, 2003.

minoranza è così tornata ad essere un'opzione plausibile e alternativa rispetto al più ampio assetto della maggioranza nazionale; trova un riconoscimento costituzionale, una propria forma istituzionale per (r)esistere, attraverso formule dinamiche di partecipazione, alla decisione pubblica, che vanno oltre la mera protezione dell'identità culturale di una comunità.

La stessa crisi economica che da anni interessa anche il sistema Europa, per parte sua, essendo innegabilmente legata alla crescente sfiducia nei confronti dei circuiti politici statali, ha contribuito a rinsaldare i vincoli dei gruppi sociali al territorio, alle pratiche locali, trasfigurando quella che poteva essere un'innata insofferenza di ampi gruppi nazionali rispetto allo Stato centrale in aperta opposizione, in desiderio di indipendenza, in consolidamento di affiliazioni di natura etnico-linguistica, antagoniste rispetto al modello maggioritario.

Ne risulta un panorama sfuggente e di assai difficile interpretazione, che ha obbligato gli Stati membri ad interrogarsi circa la direzione intrapresa dal processo di integrazione, quantomeno a partire dal fallimento dell'entrata in vigore del Trattato per la Costituzione europea.

È così che da ultimo, in uno scenario del tutto diverso sia dal punto di vista socio-politico che giuridico rispetto ad altre regioni del mondo, anche l'Unione europea è giunta a doversi confrontare, concretamente, sul proprio territorio con l'avvio di due distinti processi di secessione, l'uno in Scozia, l'altro in Catalogna. Scadono i discorsi sul terrorismo nazionalista, si sfalda la pretesa dell'assoluta indifferenza dei Trattati rispetto all'organizzazione (e alla integrità, potremmo aggiungere) territoriale dei singoli Stati membri, si ricorre agli strumenti del diritto: la secessione raggiunge il cuore dell'Europa e chiede di confrontarsi con il suo processo di integrazione.

Non si intende in questa sede procedere ad un'analisi dei processi di secessione, né da un punto di vista teorico, ripercorrendone il cammino storico, le ragioni politiche, i fondamenti giuridici⁵, né attraverso un'analisi ricostruttiva dell'iter che ha condotto da ultimo il Regno Unito e la Spagna a dover fare i conti con una domanda concreta di indipendenza da parte di una porzione del suo territorio nazionale⁶.

Né si intende nelle pagine che seguono azzardare improbabili previsioni circa le azioni che saranno intraprese dall'Europa in seguito all'eventuale esito positivo dei referendum che pretendono sancire definitivamente la volontà del popolo scozzese e catalano di costituirsi in Stato indipendente.

Nelle brevi note che seguono si cercherà, piuttosto, di avanzare alcune riflessioni non tanto sulla legittimità dei processi di secessione in riferimento all'impianto giuridico dei Trattati europei, quanto relativamente alla loro compatibilità in termini teorici rispetto all'impianto filosofico su cui

⁵ In questo senso si rimanda, fra gli altri, ai recenti studi di S. Mancini, *Secession and self-determination*, in M. Rosenfeld, A. Sajo (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 481 ss., e *Rethinking the Boundaries of Democratic Secession: Liberalism, Nationalism and the Right of Minorities to Self-Determination*, in *International Journal of Constitutional Law*, 11, 2008.

⁶ Per ripercorrere le tappe del cammino catalano verso la sua eventuale indipendenza, fra i tanti contributi, sia consentito il richiamo, in questo stesso sito, a A. Mastromarino, *L'indipendenza catalana: una strada percorribile*, commento n. 24 del 12 febbraio 2014 e Id., *Il popolo catalano ha diritto di decidere ma non è sovrano*, commento n. 28 del 15 aprile 2014. Per quel che concerne l'esperienza scozzese deve essere ricordato, *ex pluribus*, A. Torre, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2013, 37 ss.

si fonda la stessa integrazione europea. Si sottolineerà, in questo senso, che nonostante per l'Unione, così come per il diritto internazionale, i processi di smembramento nazionale rappresentino un fenomeno meramente domestico rispetto al quale non è ammessa alcuna ingerenza, non di meno la posizione dell'una e dell'altra risultano assai diverse al momento di dover valutare e sussumere le conseguenze cui la secessione ha dato o in potenza può dare origine nelle relazioni internazionali e comunitarie.

Quello dell'Unione, infatti, è uno spazio giuridico che presenta caratteri peculiari che ne fanno un *unicum* sul piano dell'integrazione regionale e che condizionano pesantemente i rapporti fra gli Stati ad essa aderenti e fra gli Stati e l'Unione stessa: in questo senso i presupposti di indifferenza dell'Unione rispetto all'avvio di eventuali processi di secessione tendono a sfumare e a stemperarsi realisticamente in scenari di mutua influenza.

Si procederà, dunque, a tracciare ipoteticamente le possibili conseguenze dell'eventuale secessione di un territorio rispetto ad uno Stato che è membro dell'Unione, a partire dall'analisi dei precedenti, delle interrogazioni già proposte al Consiglio ed al Parlamento, delle teorie avanzate dalla dottrina, per verificare, infine, come l'innestarsi dei processi di secessione nel contesto giuridico europeo abbia determinato una loro progressiva trasformazione, un addomesticamento, per così dire, che ha condotto ad una proceduralizzazione estranea ai processi *extra ordinem* fra i quali deve essere annoverata la secessione, e che determina inevitabili *distinguo*, di cui si deve tener conto, fra l'esperienza dell'indipendentismo scozzese e quello catalano.

2. Il caso scozzese e quello catalano di fronte all'Unione

La domanda di indipendenza della Comunità autonoma catalana e quella del popolo scozzese, quantomeno da un punto di vista giuridico, effettivamente, non possono essere assimilate. Diverso l'assetto dal punto di vista territoriale nel quale sono maturate, diversa la legittimazione politica nel quale si concretano, diverso l'iter procedurale che ne segnerà eventualmente la definizione. Il fatto che tanto il Governo scozzese, quanto quello catalano intendano dare forma alla propria volontà di secessione attraverso il ricorso ad una consultazione popolare non annulla, infatti, le distanze fra le due esperienze.

Il 18 settembre il popolo scozzese sarà chiamato a pronunciarsi sull'indipendenza della Scozia rispondendo ad un quesito referendario, che come auspicato appare «*fair, easy to understand and capable of producing a result that is accepted and commands confidence*»⁷, ed il cui testo recita: «*Should Scotland be an independent country?*». Si tratta, al di là delle conseguenze sul piano giuridico, del momento simbolicamente più rilevante di un cammino avviato nell'ottobre 2012, quando il Primo Ministro David Cameron e quello scozzese Alex Salmond siglarono in Edimburgo un accordo destinato, qualunque sia l'esito della consulta referendaria, a modificare profondamente l'assetto devolutivo del Regno Unito⁸.

⁷ Così nelle parole del Memorandum che accompagna il testo dell'*Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, siglato ad Edimburgo il 15 ottobre 2012, il Primo Ministro inglese e quello scozzese.

⁸ L'accordo ha trovato definizione giuridica successivamente nello *Scottish Independence Referendum (Franchise) Bill*, approvato nel giugno 2013 dal Parlamento di Holyrood.

Diversamente nel caso spagnolo dove l'ipotesi della celebrazione in novembre di una consultazione referendaria sul futuro istituzionale della Catalogna non costituisce affatto il frutto di un accordo bilaterale fra centro e periferia, quanto piuttosto la plastica rappresentazione della volontà della Generalitat di Barcelona di dare voce alle tante persone (davvero la maggioranza?) che appoggiano l'idea dell'indipendenza della Catalogna⁹. Volontà cui si oppone fermamente il Governo di Madrid, ricordando che, escluso ogni spazio perché il referendum possa essere svolto in conformità con le leggi del Regno spagnolo, la secessione di una parte del territorio, in quanto ridefinizione delle fondamenta dell'ordine giuridico vigente e riconsiderazione del soggetto sovrano lascerebbe spazio ad una sola opzione percorribile: quella della revisione costituzionale nella formula più aggravata di cui all'art. 168 della Costituzione del 1978¹⁰.

Un contesto costituzionale, devolutivo da una parte, regionale dall'altra; la natura della procedura, in un caso pattizia, nell'altro conflittuale; la conformità legislativa degli istituti messi in campo dal Governo scozzese, a fronte dell'illegittimità, dal punto di vista del diritto interno, di quelli cui intende ricorrere quello catalano, rappresentano, dunque, una serie di fattori che, ognuno per sé e inevitabilmente qualora assunti insieme, rendono l'esperienza indipendentista di Edimburgo e quella di Barcellona assai poco assimilabili fra loro.

Se non per un aspetto, che d'altra parte interessa direttamente le riflessioni che si stanno ora sviluppando.

In effetti, mai prima d'ora l'integrità di uno Stato membro dell'Unione era stata messa, non già in discussione, bensì così chiaramente in gioco come in corrispondenza del dibattito pubblico e dottrinale avviato da ultimo nel Regno Unito e in Spagna. In particolare nel caso scozzese, infatti, l'eventuale esito positivo del referendum di settembre potrebbe determinare direttamente conseguenze giuridiche che, seppure ancora da definirsi concretamente nei tempi e nella sostanza, potrebbero condurre al distacco di una porzione del territorio del Regno Unito e alla contestuale comparsa nello spazio geografico europeo di una nuova entità statale.

Questo scenario segna inevitabilmente una distanza fra la consistenza degli avvenimenti con i quali l'Unione europea si trova a doversi confrontare e l'esperienza del passato.

Innanzitutto perché le rivendicazioni di secessione scozzese e catalana non possono essere ricondotte ai precedenti processi di disgregazione territoriale vissuti dall'Europa, ad esempio in corrispondenza della separazione della Groenlandia e dell'Algeria dall'Unione, dal momento che in

⁹ Per quel che concerne il caso catalano l'assenza di un accordo fra il governo centrale e quello regionale per lo svolgimento del referendum pregiudica la possibilità di conoscere con certezza il testo del possibile quesito. Secondo quanto dichiarato dalle istituzioni catalane esso dovrebbe comporsi di due differenti domande, fra loro subordinate. Gli elettori dovrebbero infatti essere chiamati a esprimere una preferenza rispetto al fatto che la Catalogna «*sea un Estado*». In caso di risposta positiva, sarebbero chiamati a pronunciarsi circa la sua indipendenza. L'assenza di un accordo istituzionalizzato evidentemente finisce con il pregiudicare la stessa chiarezza in termini tecnico-giuridici del quesito proposto.

¹⁰ Per una ricognizione attenta e dettagliata degli strumenti di partecipazione popolare che potranno essere messi in gioco nella definizione della questione catalana si veda J.M. Castellà Andreu, *Consultas populares no referendarias en Cataluña. Es admisible constitucionalmente un tertium genus entre referéndum e instituciones de participación ciudadana*, in *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 2013, 121 ss.; ed anche *Democracia, reforma constitucional, referéndum de autodeterminación en Cataluña*, in E. Alvarez Conde, C. Souto-Galván, *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2013, 193 ss.

un caso come nell'altro si trattava di due entità geograficamente non riconducibili al continente europeo¹¹.

Il carattere straordinario delle rivendicazioni messe in campo dalla Scozia e dalla Catalogna deve essere desunto, inoltre, dal contenuto delle interrogazioni che, da ultimo e a più riprese, sono state rivolte alle istituzioni europee, nell'intento, sembrerebbe, di indurre l'Unione a prendere posizione in favore dei gruppi indipendentisti che operano in tutta Europa.

Effettivamente negli ultimi anni la Commissione, più frequentemente, ma anche il Consiglio, sono stati chiamati a pronunciarsi in diverse occasioni, in forza di quesiti presentati dai rappresentanti eletti, rispetto alle eventuali conseguenze giuridiche che potrebbero derivare in seguito all'ipotetico perfezionamento di un processo di secessione in uno Stato membro dell'Unione.

Si tratta di interventi concernenti interrogativi su casi diversi, ma sostanzialmente riconducibili alle rivendicazioni secessioniste di Fiandre, Scozia e Catalogna, seppure non siano mancati interventi formulati in termini più generali.

Il 10 gennaio 2007, ad esempio, Frank Vanhecke, riflettendo sui caratteri sociali, geografici, istituzionali e politici del Belgio, ritenne opportuno rivolgersi alla Commissione ed al Consiglio al fine di chiarire quali siano i criteri che devono orientare il diritto sovranazionale nel riconoscimento dello *status* di Stato matrice o nucleo¹².

Mentre, per quel concerne il caso scozzese si contano tre diverse interrogazioni, presentate il 1 febbraio 2007 (E-0314/07), il 16 aprile 2007 (E-2021/07) ed il 23 gennaio 2012 (E-000395/2012), rispettivamente da Roger Helmer (NI), Robert Kilroy-Silk (NI) e dal parlamentare catalano Ramon Tremosa i Balcells (ALDE). Con esse si invita la Commissione europea a chiarire la posizione della Scozia rispetto all'Unione europea in caso di secessione. Si domanda in particolare se divenuta indipendente essa possa essere considerata automaticamente membro dell'Unione o se, in forza dell'indipendenza ottenuta, debba avviare i processi di negoziazione per l'ammissione. In nessun caso però la Commissione si pronuncia nel merito limitandosi a dichiarare che le istituzioni europee non sono chiamate ad emettere pareri con riferimento a situazioni future e meramente eventuali.

Il medesimo atteggiamento di distacco e moderata indifferenza si registra anche in corrispondenza delle domande poste il 26 giugno 2010 da Raul Romeva i Rueda, da Oriol Junqueras Vies e ancora Ramon Tremosa i Bacells, tanto al Consiglio che alla Commissione, al fine di sollecitare le istituzioni europee ad aprire un dibattito con le autorità spagnole circa la necessità

¹¹ In data 24 settembre 2001, Romano Prodi, in nome della Commissione, sollecitata dalle richiesta avanzata da Christopher Huhne il 20 agosto (E-2398/01), specificava l'inadeguatezza del caso della secessione della Groenlandia a rappresentare un precedente: in primo luogo perché l'eccezionalità dell'evento era stata ampiamente chiarita a suo tempo dalle istituzioni dell'Unione; secondariamente perché la Groenlandia non può essere considerato geograficamente parte dell'Europa. Lo stesso Prodi, qualche anno dopo, il 1 marzo 2004, ancora a nome della Commissione, interviene sul caso Algeria.

¹² Il punto, effettivamente, appare di particolare rilevanza nel caso belga. Le Fiandre, infatti, occupano circa la metà del territorio del Belgio, di modo che non è su una valutazione meramente quantitativa che potrebbe essere fondata l'assegnazione ad una parte o all'altra della condizione di Stato nucleo, da cui discendono una serie di benefici, fra cui quello di mantenere la soggettività giuridica a livello internazionale.

di agevolare il percorso indipendentista della regione catalana nel rispetto dei principi di democrazia e salvaguardia della volontà popolare cui l'Unione si ispira¹³.

Risulta comunque evidente come, a prescindere da una medesima linea seguita nella formulazione delle risposte, dal punto di vista strategico, possa essere rilevata una certa differenza nella chiamata in causa dell'Unione da parte della Scozia e della Catalogna: differenza che ben si manifesta nella formulazione delle domande e che probabilmente trova le sue ragioni nella natura assai diversa delle relazioni delle forze indipendentiste rispetto al governo centrale inglese e catalano. Gli indipendentisti di Barcellona, infatti, carenti di quella legittimità istituzionale di cui gode Edimburgo, sembrano voler cercare nelle istituzioni europee non tanto una risposta a dettagli tecnici relativi alla secessione ed alle sue conseguenze giuridiche, quanto un fondamento ed una legittimazione politica alle loro rivendicazioni.

Forse anche per questo, nell'esperienza catalana, alla presentazione di puntuali domande è stato preferito il ricorso a formule di partecipazione diretta, come il 1° aprile 2012, quando, su proposta della forza politica indipendentista Reagrupament, fu presentata al Parlamento europeo un'iniziativa popolare, promossa da Joan Carrettero e sostenuta dalle firme di cittadini di ben sette diversi Stati membri¹⁴, volta al "*fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva*". Si avrà modo di tornare nel corso di queste brevi riflessioni sul senso dell'iniziativa, con la quale si intendeva sollecitare le istituzioni europee ad adottare una normativa capace di garantire nel tempo il mantenimento della cittadinanza europea in capo ai singoli individui a prescindere dalle vicende di smembramento territoriale che avrebbero potuto riguardare ciascuno Stato membro. Per ora basti sottolinearne la natura inter-statale, la portata generale, il respiro teorico.

Infine, ed al di là del riferimento a singoli casi, resta da ricordare che non sono mancati episodi di interrogazioni parlamentari formulate in termini più generici, al fine di spingere la Commissione a pronunciarsi sulle conseguenze giuridiche di un'eventuale secessione, come nel caso dell'istanza presentata da Eluned Morgan (PSE), il 22 marzo 2007 (P-1625/07); da Georg Lyon (ALDE) il 20 ottobre 2011 (P-009664/2011); da Mara Bizzotto (EFD), il 25 luglio 2012 (E-007453/2012); da Izaskun Bilbao Barandica (ALDE), Ramón Tremosa i Bacells (ALDE), Salvador Sedó i Alabart (PPE) e Raul Romeva i Rueda (Verts/ALE), il 17 settembre 2012 (E-008133/2012).

Il punto, evidentemente, non è di poco momento tenuto conto che questo genere di interrogazioni ci consente, procedendo ad una analisi congiunta delle risposte fornite dal Parlamento, di giungere ad alcune conclusioni che, seppure non definitive, potrebbero

¹³ Non si tratta invero dell'unico caso di proposizione di una interrogazione in Parlamento avente ad oggetto l'esperienza catalana. Deve essere ricordata anche quella presentata da Francisco Sosa Wagner (NI), il 28 settembre 2012 (E-008752/2012) seppure non in ottica adesiva rispetto ai moti indipendentisti: in questo caso, infatti, la prospettiva ideologica da cui parte il ricorrente appare assai distinta, essendo volta a interrogare la Commissione sulle conseguenze che potrebbero derivare dall'uscita dall'Unione europea della Catalogna. In particolare ci si chiede quale possa essere l'atteggiamento che la Commissione europea vorrà assumere rispetto ai progetti infrastrutturali in corso d'opera di cui la Catalogna sta già godendo, sul piano dei trasporti e dell'energia, ai fondi strutturali stanziati, alle misure che devono essere adottate affinché la creazione di una nuova frontiera all'interno del territorio europeo non rappresenti un pregiudizio per gli Stati dell'Unione e per i suoi cittadini.

¹⁴ I sette paesi sono: Germania, Spagna, Finlandia, Francia, Lussemburgo Paesi Bassi e Regno Unito.

rappresentare un buon punto di partenza per verificare le eventuali ricadute giuridiche di una secessione che si consumi nello spazio giuridico dell'Unione.

Evitando praticamente sempre di entrare nel merito della questione, non di meno si ricorda ancora ed in più occasioni che non è dato alle istituzioni dell'Unione di emettere pareri su situazioni che allo stato attuale appaiono come meramente ipotetiche. L'invito pare essere piuttosto quello di cercare semmai nel diritto internazionale la risposta ai quesiti proposti. Così, ad esempio, nella risposta fornita dal Presidente Barroso, a nome della Commissione, il 28 agosto 2012¹⁵, da cui si evince il riferimento ad una sorta di rapporto di specialità che lega il diritto europeo a quello internazionale.

Nelle poche occasioni in cui il Parlamento si è spinto oltre, indicando la direzione nella quale eventualmente dovrebbe muovere il diritto europeo, ha finito, invero, con il sottolineare che l'eventuale secessione di una porzione del territorio di uno Stato membro non potrebbe che determinare ricadute più o meno dirette sull'applicazione dei Trattati; che le conseguenze derivanti dalla nascita di uno Stato indipendente all'interno dello spazio giuridico europeo dovrebbero comunque essere affrontate alla luce delle norme dei Trattati vigenti; che, rispetto alla definizione e alla interpretazione delle norme che devono trovare applicazione, a prevalere sono le decisioni assunte dagli Stati membri in conformità con le procedure adottate nei Trattati. In alcuni casi il Parlamento è giunto ad ipotizzare, nel caso di secessione, l'inevitabile ricorso all'art. 49 TUE, che definisce la disciplina di ammissione all'Unione per gli Stati che ne facciano richiesta.

Ad emergere sarebbe insomma, nel quadro di un atteggiamento di rigoroso rispetto del principio di legalità che si esprime tanto nei confronti dei trattati, quanto a livello nazionale, una certa refrattarietà delle istituzioni a formulare qualsivoglia valutazione definitiva circa le eventuali conseguenze cui i processi di secessione in corso potrebbero condurre. L'Unione europea sembrerebbe muovere, infatti, dall'idea che la secessione rappresenti un evento che riguarda il solo diritto interno, rispetto al quale non ha giurisdizione alcuna. Ciò anche in conformità con quanto definito ai sensi dell'art. 4.2 TUE che impone come limite all'azione delle istituzioni europee il rispetto dell'identità nazionale dei singoli Stati, che comporta il rispetto dell'impianto politico-costituzionale dei medesimi, politiche che comprende le scelte di decentramento e organizzazione territoriale e quelle inerenti il mantenimento dell'integrità.

In assenza, dunque, di una un'espressa normativa e di una chiara presa di posizione da parte delle istituzioni sul punto, pare residuare uno spazio, seppure in termini del tutto teorici, per definire alcuni scenari possibili, nella consapevolezza che se è vero che l'Unione europea nulla può fare durante lo svolgimento delle procedure, una volta raggiunto un esito positivo non potrebbe continuare a reagire con indifferenza alla conclusione di un processo di secessione concernente uno dei suoi paesi membri.

¹⁵ La Commissione si esprime su esplicita domanda di Mara Bizzotto (EFD), del 25 luglio 2011 sulla "Eventuale secessione di uno stato membro e conseguenze in capo ai cittadini", E-007453/2012.

Allo stato attuale nell'ottica dell'eventuale nascita di un nuovo Stato indipendente in forza di un processo di separazione sul territorio europeo due sembrano le prospettive possibili, una sola la posta in gioco: la permanenza o meno del nuovo Stato indipendente nell'Unione.

È evidente che anche qualora si ritenga inevitabile la fuoriuscita dall'Unione della porzione del territorio che ha ottenuto l'indipendenza, ciò non di meno bisognerà accettare che il solo fatto di aver preso parte all'applicazione dei Trattati potrebbe permettere al nuovo ordinamento di mantenere sin da subito un rapporto privilegiato con l'Unione, a prescindere dal riconoscimento della sua condizione di Stato membro. Si tratta, infatti, di ammettere che l'aver sottoscritto e preso parte all'attuazione dei Trattati rappresenta di per sé un presupposto vischioso che continua a lasciare traccia di sé nelle relazioni economiche, politiche, sociali a venire. D'altra parte, non vi è chi non percepisca la distanza che separa sul piano quantitativo e qualitativo la posizione dello Stato che a tutti gli effetti è membro dell'Unione rispetto a quello che si trova a poter beneficiare di meri accordi privilegiati in virtù del suo passato e dei tanti interessi economico-politici che ancora possono legare il nuovo ordinamento all'ordinamento nucleo d'origine.

Ciò detto, bisogna partire dal presupposto che il fatto che i Trattati nulla dicano intorno alla possibile secessione di una porzione di territorio di uno Stato membro ed alle procedure di mantenimento o accoglimento *ex novo* in seno all'Europa del territorio ora indipendente, non significa affatto che vi sia nell'ordinamento europeo una lacuna da colmare.

Ad essere chiamata in gioco è piuttosto una riflessione sulla competenza. Come ricordato, infatti, l'indipendenza in sé è considerata una questione che, in prima battuta, riguarda lo Stato nucleo, in un secondo momento la comunità internazionale e solo in ultima istanza deve coinvolgere l'Unione alla quale, ed è questo il nodo da sciogliere, sembrerebbe poter essere assegnata una mera funzione passiva, di chi accetta la notifica dell'avvenuta separazione e costituzione sul territorio europeo di un nuovo Stato indipendente, o il ruolo attivo di chi si pone, proprio rispetto a quel nuovo Stato indipendente, come un soggetto terzo.

In questo caso, ecco il punto, la secessione e la successiva dichiarazione di indipendenza sembrerebbero obbligare il neo-nato Stato ad attivare la procedura di ammissione di cui all'art. 49, senza che, *rebus sic stantibus*, sia possibile immaginare la previsione di alcuna agevolazione in entrata. Il che appare comprensibile, tanto da un punto di vista logico, quanto sul piano giuridico.

Da un punto di vista logico: se si presta attenzione al fatto che in termini di stretto diritto l'idea di "permanenza" nell'Unione presupporrebbe uno *status* pregresso di esistenza all'interno della stessa. Il che è impossibile dal momento che è con la secessione che il nuovo ordinamento ha acquisito la natura di Stato indipendente: una nuova entità che non ha un passato istituzionale e comunque nessuna continuità rispetto allo Stato nucleo ed ai suoi impegni internazionali.

Non deve essere dimenticato, infatti, che l'Unione europea, al di là della propria potenzialità performativa in termini di *demos europeo*, costituisce in primo luogo un atto di diritto internazionale, che si fonda sugli Stati, che agli Stati ricorre nella definizione delle proprie politiche, che agli Stati affida la scrittura delle proprie regole¹⁶.

¹⁶ Valutando il *continuum* che lega l'Unione ai suoi Stati membri, M. Medina Ortega, *El derecho de secesión en la Unión Europea*, cit., 90, afferma che «*los Tratados de la Unión Europea han establecido una simbiosis entre las Instituciones comunes de la Unión y los estados miembros, atribuyendo a los segundos un papel más*

Risulta, dunque, impensabile, muovendo da questi presupposti, che la considerazione del fattore geografico e la continuità dal punto di vista soggettivo del corpo sociale possano prevalere sulla natura interstatale e sovranazionale dell'Unione. Il nuovo Stato proprio in quanto nuovo dovrà dimostrare di poter soddisfare tutti i requisiti per l'ammissione avanzare la propria candidatura, presentandosi davanti a tutti gli Stati che già formano parte della comunità, compreso lo Stato nucleo. Solo così sarà possibile avviare il processo di negoziazione circa le condizioni di ammissione e la definizione delle modifiche cui i Trattati dovranno essere sottoposti. La secessione e la presenza di due entità statali al posto della precedente unica, infatti, determinano una serie di inevitabili conseguenze anche sugli altri Stati: l'aver soddisfatto tutti i requisiti giuridici richiesti per l'ammissione è presupposto necessario, ma non sufficiente a garantire l'esito positivo della procedura, essendo chiamati a pronunciarsi sul punto tutti i singoli Stati membri, i quali fonderanno il loro voto certamente su un ordine di considerazioni di tipo giuridico, ma anche sulla base di valutazioni meramente politiche, legittimate dalla previsione, fra gli elementi che devono essere valutati in sede di allargamento, del giudizio sulla capacità di "assorbimento" dell'Unione stessa.

Parimenti da un punto di vista giuridico, si è detto, la tesi che impone al nuovo Stato indipendente di passare attraverso la procedura di cui all'art. 49, sollecitando la propria ammissione all'Unione, pare essere la più convincente, potendo essere avallata da una stringente argomentazione di tipo analogico.

L'art. 50 TUE, infatti, nel riconoscere in capo agli Stati membri il diritto di ritirarsi dall'Unione, aggiunge che nel caso di successivo ripensamento, lo Stato "pentito" dovrà sottoporsi *ex novo* alla procedura di ammissione di cui all'art. 49, senza che sia prevista alcuna scorciatoia in virtù del suo passato di membro.

D'altra parte sembra essere proprio il ricorso alla disciplina di cui all'art. 49 la strada che, come ricordato, in assenza di indicazioni precise, è stata comunque ipotizzata dalle istituzioni quando chiamate a pronunciarsi in proposito. Nelle parole pronunciate il 1° marzo 2004 da Romano Prodi, in nome e per conto della Commissione, ad esempio, si ribadisce espressamente l'idea per cui nel momento in cui una parte del territorio di uno Stato cessa di far parte di quello stesso Stato, per aver, ad esempio, acquisito l'indipendenza, i Trattati cesseranno di trovare applicazione in quell'area geografica, dal momento che quella stessa area, proprio in virtù dell'indipendenza conquistata, viene ad essere considerata uno Stato terzo rispetto all'Unione.

3. L'Unione á rebours: la teoria dell'ampliamento interno

D'altra parte, bisognerà ammettere che riconoscere la via dell'art. 49 TUE come la più accreditata a tracciare il cammino dell'ordinamento che in seguito all'ottenuta indipendenza abbia dovuto prendere atto della propria condizione di Stato terzo rispetto all'Unione significa, inevitabilmente, condizionare pesantemente le aspettative di coloro che pur avendo appoggiato il processo indipendentista, non hanno smesso di credere al progetto di integrazione europea.

importante y extenso que a las primeras. Sin la existencia de administraciones estatales eficaces la Unión Europea no estaría en condiciones de funcionar efectivamente. Las Instituciones comunes no sustituyen a las administraciones estatales sino que se apoyan en ellas para hacer posible el proceso integrador».

Effettivamente il clima in cui si muovono i processi di secessione e in cui operano i principali movimenti indipendentisti sul territorio europeo mostra alcuni caratteri peculiari e per alcuni aspetti paradossali, essendo essi contrassegnati oltre che dal più classico afflato nazionalista e antimaggioritario, anche da un deciso atteggiamento adesivo al progetto d'integrazione dell'Unione europea. La retorica europeista, infatti, è stata in molti casi adottata proprio dagli stessi indipendentisti in contrapposizione al centro e alle sue politiche assimilatrici. Il processo di disaggregazione territoriale in atto in alcuni paesi in Europa, ed in Scozia ed in Catalogna certamente, risulterebbe, così, contraddistinto da un'insolita spinta centripeta che si esprime a livello sovranazionale, non tanto *a contrario*, quanto *á rebours*, appunto, contropelo, rispetto all'integrazione europea.

In alcuni casi, come ad esempio nell'esperienza catalana, lo spirito europeista della popolazione è così accentuato da poter essere considerato dalle stesse forze nazionaliste un vero pericolo: esse temono, infatti, che l'alea che avvolge le sorti dei rapporti della Catalogna indipendente rispetto all'Unione possa influenzare pesantemente il voto degli elettori chiamati ad esprimersi alle urne.

Non stupisce, dunque, alla luce di quanto sinora considerato, che in dottrina così come in seno all'opinione pubblica sia andata prendendo piede la teoria del cosiddetto "ampliamento interno": essa ipotizza l'acquisizione automatica della condizione di Stato membro in capo all'ordinamento divenuto indipendente a seguito di secessione e la successiva necessità di addivenire ad un accordo attraverso il quale definire le condizioni di permanenza del nuovo Stato nell'Unione, ma senza soluzione di continuità rispetto al passato¹⁷.

Due le principali argomentazioni a sostegno di questa teoria.

La prima, per affermare la propria bontà, segue un ragionamento *a contrario*.

Si ritiene, infatti, che qualunque prospettiva diversa rispetto all'automatica ammissione risulterebbe contraria tanto alle finalità di integrazione che la stessa Unione si propone, quanto ai principi democratici su cui si fonda e fra i quali si annoverano espressamente la tutela delle minoranze e il diritto a decidere delle popolazioni.

La seconda argomentazione si fonda sul presupposto che l'ampliamento interno debba essere preso in considerazione quale inevitabile conseguenza del diritto di cittadinanza europea assunto dal corpo sociale prima della secessione. Non potendo essere privati del proprio *status* di cittadini europei, l'Unione dovrebbe pertanto limitarsi a registrare l'avvenuto passaggio "di residenza" degli abitanti della Scozia o della Catalogna e del loro nuovo *status* costituzionale. È in questo contesto che vanno prendendo forma alcune azioni popolari, fra le quali la stessa iniziativa sul «*fortalecimiento de la participación ciudadana sobre la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva*», di cui si è detto.

Non di meno, al di là del tentativo di dare fondamento giuridico ad una teoria intesa come funzionale, dal punto di vista della psicologia elettorale, a mostrare all'elettore scenari diversi e possibili alternative rispetto all'inevitabile perdita della cittadinanza europea e della condizione di Stato membro come conseguenza diretta dell'ottenuta indipendenza, va detto che la teoria

¹⁷ Come è facile immaginare la teoria dell'ampliamento interno ha trovato ampio sostegno nel dibattito pubblico catalano. Per una lettura critica A. Galán Galán, *Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2013, 95 ss, in particolare 108 ss.

dell'ampliamento interno gode di assai poche probabilità di trovare accogliamento in seno alle istituzioni dell'Unione europea.

Intanto perché il richiamo alla tutela delle minoranze e al diritto a decidere delle popolazioni appare pretestuoso e fuorviante, dal momento che tanto il diritto europeo quanto quello internazionale non riconoscono alcuna interazione fra protezione delle minoranze e autodeterminazione dei popoli. La tutela dei gruppi nazionali all'interno dello Stato viene valutata, infatti, in un ambito come nell'altro, in base a parametri del tutto diversi rispetto alla pretesa indipendenza e al concetto di Stato nazione. È nel contesto dello Stato di diritto che si ritiene, dunque, debba essere stimata la politica di tutela delle minoranze con riferimento al riconoscimento dei diritti culturali e dell'autonomia territoriale¹⁸.

Inoltre perché, pur non potendo essere richiamata una giurisprudenza specifica sul punto né una posizione ufficiale dell'Unione, proprio a partire dalle decisioni della Corte di Giustizia¹⁹, così come dalle pronunce delle diverse istituzioni e dalla lettura dei Trattati, è d'altra parte possibile ricostruire la cittadinanza europea come una categoria puramente formale, riconducibile ad una dimensione meramente individuale, che trova la propria ragione d'essere in una sola condizione: quella di essere cittadino di uno Stato membro dell'Unione.

Non è dunque la condizione di Stato membro a discendere dal pregresso status di cittadini dell'Unione dei suoi abitanti. La cittadinanza piuttosto dipenderebbe dal legame dello Stato di appartenenza rispetto all'Unione dal momento che lo statuto di cittadinanza europeo non dà origine ad un diritto costituzionale sovranazionale indipendente rispetto a quello degli Stati membri ai quali i cittadini europei appartengono. Con evidenti conseguenze anche relativamente

¹⁸ Se è attorno ai casi di dominazione coloniale o occupazione straniera che si è andato definendo in ambito internazionale il concetto di autodeterminazione dei popoli, non di meno deve essere sottolineato come negli ultimi decenni sia andata delineandosi una ulteriore ipotesi che aprirebbe la strada all'indipendenza di una porzione di territorio, senza che possa dirsi violato il principio di integrità dei confini statali, parimenti riconosciuto e tutelato dalla comunità internazionale. Riconoscendo una relazione concettuale e sistematica fra libera determinazione e diritti umani, si apre la via, infatti, alla secessione in quei territori le cui popolazioni sono private di un governo democratico e rappresentativo o sono soggette a vessazione a causa della loro affiliazione etnico-linguistica. Saremmo dinnanzi in questo caso ad una secessione "rimedio", secondo la definizione utilizzata dalla stessa Corte internazionale di Giustizia nell'Opinione consultiva emessa in relazione alla conformità con il diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo, paragrafi 82 e 83. In definitiva come ricorda X. Pons Rafols, *Legalidad internacional y derecho a decidir*, in *Revista electrónica de estudios internacionales*, n. 27, 38 e s. l'apparente contraddizione «entre el principio de la libre determinación de los pueblos y el de la integridad territorial de los Estados se sigue resolviendo a favor de la soberanía estatal con una única excepción más allá de las situaciones coloniales: en el caso en que un grupo infraestatal, con una identidad particular, sea víctima de serios ataques a sus derechos humanos y libertades. Lo que representa, por decirlo de alguna manera, que son necesarias dos violaciones: de un lado, la violación del derecho del grupo a la autodeterminación interna, es decir, del derecho a tomar parte en los procesos de toma de decisiones o de gozar de autonomía o autogobierno; y, de otro lado, la comisión de graves violaciones de los derechos humanos en su detrimento». Ne consegue che al di fuori di una grave violazione delle regole dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali il principio di autodeterminazione dei popoli non può che concretarsi nella «libertad de todos los pueblos para elegir su forma política de gobierno, su sistema económico y social, así como la manera de proseguir libremente su desarrollo político, económico, social y cultural en el marco de un Estado existente» (31). Sul punto si veda anche A. Tancredi, *A normative "due process" in the creation of States through secession*, in M.G. Cohen (ed.), *Secession, International Law perspectives*; Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 176 e s.

¹⁹ Non è possibile dedurre dalla giurisprudenza europea una definizione precisa del concetto di "cittadino europeo". Si rimanda sul punto in particolare alle sentenze C-224/98, 11 luglio 2002, Rec. I-6191 (caso *D'Hoop*); C-148/02, 2 ottobre 2003, rec. I-11613 (caso *García Avelló*).

alla natura che deve essere riconosciuta alla funzione rappresentativa svolta dai parlamentari europei, in particolare a partire dalle riforme introdotte con il Trattato di Lisbona.

Essi, infatti, allo stato attuale, non sarebbero chiamati a rappresentare i “popoli” degli Stati membri. Essi sono chiamati a «rappresentare i cittadini dell’Unione» la cui condizione giuridica per quel che concerne i diritti di cui sono titolari dipende direttamente dalla permanenza nell’Unione dei singoli ordinamenti statali, su cui si costruisce l’impalcatura giuridico-politica dell’Unione stessa. Il che conduce, parrebbe, a rifiutare qualunque teoria giuridica che, essendo volta a fondare l’Unione su collettivi socio-politici che rimandano a concetti quali quello di nazione o popolo, intenda prescindere dagli Stati membri.

4. Unione europea e secessione: una questione di compatibilità?

Ciò detto, d’altra parte, non è escluso che il punto meriti qualche ulteriore considerazione se al di là della legittimità delle argomentazioni formulate dai sostenitori della tesi dell’ampliamento interno e della loro condivisibilità, si considera il fatto che, introducendo il tema della cittadinanza, esse obbligano a confrontarsi con l’essenza stessa del sistema Europa, in termini sostanziali, prima ancora che meramente giuridici.

Assodata l’assenza di previsioni esplicitamente dedicate a legittimare i processi di secessione all’interno dell’Unione, dovuta, possiamo immaginare, al riconoscimento in capo ai singoli Stati membri di una competenza esclusiva in materia di organizzazione territoriale e politica, la tesi dell’ampliamento interno, infatti, solleva un problema di compatibilità fra il progetto d’integrazione che è alla base dei Trattati e la perdita della cittadinanza da parte della popolazione di quella porzione di Europa che in seguito alla secessione da uno Stato membro vedrebbe venir meno il proprio legame con l’Unione. Detto altrimenti, ed in termini assai più generali, la teoria dell’ampliamento interno ci fornisce l’occasione per porci un interrogativo pregiudiziale, rispetto ad ogni altra questione procedurale, circa la compatibilità in linea teorica dei processi di secessione rispetto all’integrazione come ideologia che guida l’azione dell’Unione.

Essa, infatti, nasce intorno ad una prospettiva di tipo economico, ma evidentemente con il chiaro intento socio-politico di portare il continente europeo finalmente fuori da quella spirale di violenza che nella prima metà del Novecento raggiunge il suo apice e che sembra trovare nei particolarismi nazionali e nel darwinismo sociale le sue radici. Nasce per unire e non dividere, nel senso che trova la sua ragione d’essere nell’accordo, nel compromesso, nella ricerca di procedure condivisibili all’interno delle quali la convivenza sia resa possibile: al di là di ogni retorica, si potrebbe affermare che essa trova la propria ragione d’essere nell’assorbimento, all’interno di valori superiori, delle tensioni generate da un certo nazionalismo, che aveva dato prova di poter gettare l’Europa nel baratro.

Eccezion fatta per i processi avviati al fine di procedere allo smantellamento dei grandi imperi coloniali, l’Unione non ha mai visto sino ad oggi restringersi i suoi confini. Al contrario, essa ha sinora potuto godere di un *trend* espansivo che ben si sposa con i suoi ideali di pace, cooperazione e convivenza fra i popoli europei.

Va da sé dunque che i processi di secessione avviati in Catalogna e in Scozia possano, pur ammessa la loro natura domestica, impegnare l'Unione in una riflessione sul piano della conciliabilità ideologica e dell'opportunità politica, più che su quello della legittimità delle rivendicazioni indipendentiste rispetto ai Trattati

In questo senso, bisognerà domandarsi innanzitutto se è possibile per l'Unione confrontarsi, in linea di principio ed a prescindere da ogni riferimento concreto, con l'istituto della secessione in quanto tale o se quest'ultimo, potendo essere considerato incompatibile con lo spirito stesso dell'integrazione europea, qualora ammesso concettualmente in seno all'Unione, non finirebbe con il minarne profondamente il senso, determinando un detrimento non tanto sul piano territoriale quanto su quello filosofico ed ideologico.

Bisognerà chiedersi, inoltre, se in termini di mera opportunità, l'impalcatura organizzativa dell'Unione può sopportare l'avvio di processi di disaggregazione territoriale al suo interno. È stata ricordato, infatti, il rapporto di sostanziale simbiosi che lega l'apparato istituzionale europeo alle amministrazioni dei singoli stati membri, di modo che non sarebbe probabilmente esagerato affermare che la capacità dell'Unione europea di sostenere i propri obiettivi risiede anche, forse soprattutto, nella capacità degli ordinamenti statali di sostenere l'integrazione: capacità che deve essere valutata anche in termini di efficienza e di efficacia delle singole amministrazioni; efficacia ed efficienza che possono non essere garantite dal proliferare di nuovi ordinamenti statali di ridotte, ridottissime dimensioni.

Quanto sinora sostenuto sembra del resto trovare conferma proprio nella rigidità dei presupposti e della procedura che conduce all'ammissione di un ordinamento all'interno dell'Unione. Rigidità di presupposti e di procedura assai elevata rispetto a quella prevista in corrispondenza di altre organizzazioni internazionali, volta a garantire stabilità al funzionamento delle istituzioni e continuità al processo di integrazione.

5. Il riconoscimento dell'indipendenza da parte dell'Unione

Compatibilità, opportunità, sostenibilità, dunque: sembrerebbero questi i parametri su cui valutare le relazioni fra l'istituto della secessione e le dinamiche dell'Unione. Ne consegue, al di là di un qualsivoglia discorso di legittimità, di stretto diritto, di competenza, che alcuni dei presupposti da cui queste brevi note hanno preso avvio, sembrerebbero destinati a dover essere riconsiderati, anche al fine di delinearne meglio la portata. Fra questi, la presunta "indifferenza" con la quale l'Unione europea si confronta con i processi di secessione e la possibile riconduzione di questo atteggiamento a quella più generale espressione di noncuranza che il diritto internazionale pare dedicare alle questioni domestiche dei singoli Stati.

Le considerazioni sinora svolte ci spingono, infatti, a considerare la distanza che separa la natura delle interazioni che un eventuale processo di secessione può innestare nel diritto internazionale rispetto a quelle che potrà determinare in relazione al diritto europeo.

Se è vero infatti che nel diritto internazionale trova uno spazio rilevante nella costruzione dei rapporti giuridici il "fatto" in quanto evento e la "consuetudine" in quanto fonte per regolare il succedersi dei fatti, deve essere al contempo ricordato che nel sistema giuridico europeo la

centralità degli Stati e dei loro ordinamenti formalmente determina la prevalenza della loro volontà rispetto alla definizione della politica estera.

Ne consegue che, mentre sul piano del diritto internazionale l'indifferenza, in assenza di gravi violazioni, si manifesta rispetto al processo di secessione per trasformarsi poi in possibile riconoscimento *a posteriori* quando l'indipendenza dello Stato si è realizzata, nel diritto europeo lo stato di fatto non condiziona la volontà politica dell'Unione. Detto altrimenti: mentre il diritto internazionale è chiamato a prendere atto di una situazione di fatto, rappresentata dalla presenza sul piano internazionale di un nuovo soggetto sovrano²⁰, l'Unione, in quanto organizzazione sovranazionale, risponde in primo luogo alle regole che gli Stati ad essa aderenti si sono date. Questo significa innanzitutto che la noncuranza dell'Unione rispetto al processo di secessione dipende sopra ogni altra cosa dalla mancanza di una sua qualsivoglia competenza sul punto, essendo questa assegnata dai Trattati implicitamente ai singoli ordinamenti.

Secondariamente, ciò determina una certa rilevanza del *quomodo sull'an*. Significa cioè che il modo in cui lo Stato è giunto alla propria indipendenza potrebbe rappresentare un elemento rilevante per l'Unione, ancor più rilevante della raggiunta indipendenza in sé. Nel diritto europeo, per quel che concerne il processo di secessione, non vi sono condizioni di fatto di cui prendere progressivamente atto, nessun automatismo. Il fatto che una porzione di territorio abbia raggiunto l'indipendenza così come il fatto che tale indipendenza si sia affermata sul piano internazionale non obbliga l'Unione di per sé a riconoscere l'esistenza di questo nuovo ordinamento.

Non si tratta di mere considerazioni teoriche: le riflessioni svolte potrebbero rivelarsi fondamentali nella determinazione di alcuni possibili scenari al momento in cui in seno all'Unione si addivenisse alla separazione di una porzione di territorio di uno Stato membro.

Sulla base di quanto sinora detto, ad esempio si potrebbe giungere a ipotizzare, in virtù del principio che obbliga l'Unione al rispetto delle identità nazionali²¹, una certa resistenza di alcuni

²⁰ In questo senso potremmo affermare che se è vero che il diritto internazionale non riconosce una legittima pretesa alla secessione unilaterale, d'altra parte non vi è ragione di ritenere che la escluda. X. Pons Rafols nel suo *Legalidad internacional y derecho a decidir*, cit. 40 e s., ben esprime il concetto nell'affermare che «*la secesión de una parte del territorio de un Estado no es una cuestión que sea, en abstracto, susceptible de ser abordada desde el Derecho Internacional. Tal situación no es, per se, ni legal ni ilegal, ni legítima ni ilegítima, porque lo único que le importa al Derecho Internacional es si resulta exitosa. Si la secesión es pacífica y con acuerdo con el Estado del que se separa, el Derecho Internacional constatará esta efectividad política y los demás Estados podrán proceder, en su caso, al reconocimiento internacional. Si no es pacífica y surge un conflicto, como en la antigua Yugoslavia y en otros lugares, el Derecho Internacional lo abordará desde la perspectiva del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y del respeto de los derechos humanos. En definitiva, si se produce una secesión y surge un nuevo Estado, estaremos ante una situación fáctica y el Derecho Internacional lo único que haría sería hacer frente a esta situación de facto, ante la cual los demás Estados podrían o no reconocer al nuevo Estado. Ahora bien, aunque no existe un derecho de secesión en el Derecho Internacional hemos de convenir también que tampoco el Derecho Internacional prohíbe que un movimiento político o que una entidad dentro de un Estado pretenda la secesión a través de medios pacíficos. Es decir, el Derecho Internacional establece mecanismos para proteger a los Estados, tanto de la intervención de terceros como de su ruptura y desmembramiento, pero si se dan determinadas situaciones de facto en relación con la aparición de un nuevo Estado, el Derecho Internacional se limita a atender a las consecuencias jurídicas de estas situaciones*».

²¹ ...il riferimento dei Trattati all'identità nazionale del resto è svolto al di là di ogni sua definizione. Non è dato individuare infatti a livello europeo alcuna indicazione sul contenuto e sul fondamento che a questo concetto deve essere riconosciuto. Secondo M. Medina Ortega, *El derecho de secesión en la Unión Europea*, cit., 104, ci

Stati membri a riconoscere la nuova entità statale laddove fosse il frutto della separazione da uno Stato membro dell'Unione e tale separazione fosse avvenuta di fatto, in violazione delle norme costituzionali di quello Stato. Resistenza che certo potrebbe manifestarsi nella procedura di adesione a seguito di una eventuale candidatura, essendo necessario il consenso unanime di tutti i membri. Resistenza che ancor prima potrebbe compromettere in ultima istanza la possibilità che l'Unione proceda a riconoscere sul piano internazionale il nuovo Stato indipendente: il problema della permanenza o ammissione all'Unione del neo-nato ordinamento diverrebbe questione del tutto secondaria dal momento che a essere messa in dubbio da parte dei paesi membri sarebbe in prima battuta la sua stessa natura statale.

Le ricadute di quanto detto rispetto ai casi concreti dell'esperienza catalana e di quella scozzese appaiono evidenti.

Come è stato ricordato al principio di queste brevi note, uno degli elementi che differenzia il processo di secessione in corso in Scozia rispetto a quello paventato in Catalogna risiede proprio nel diverso percorso attraverso il quale si è deciso di ricorrere ad un referendum popolare per decretare l'indipendenza: un percorso di tipo istituzionale e conforme al diritto costituzionale britannico, nel primo caso; un percorso *borderline* e decisamente di rottura rispetto all'assetto costituzionale spagnolo, il secondo.

Ne consegue che, qualora la Catalogna persista nel proprio proposito di chiamare i propri cittadini ad esprimersi sull'indipendenza nel mese di novembre, anche in presenza di un risultato positivo, difficilmente l'esito del referendum potrebbe comunque essere preso in considerazione dalle istituzioni europee. L'illegittimità che da un punto di vista di stretto diritto ha caratterizzato il suo percorso dal punto di vista costituzionale potrebbe finire con il condizionare l'atteggiamento dell'Unione. Atteggiamento sul quale non possono che incidere le tensioni fra Spagna e Catalogna, destinata probabilmente a permanere in uno stato di "limbo" istituzionale, in attesa di una ricomposizione costituzionale e di riconoscimento sul piano internazionale da parte della Spagna, al fine di sanare la rottura iniziale e di mettere l'Unione nelle condizioni di poter dialogare con la Catalogna.

Possibile probabilmente l'instaurarsi di una situazione quasi paradossale in cui raggiunta l'indipendenza, pure accettata la via dell'art. 49 come strada da percorrere per l'ammissione all'Unione, la domanda venga considerata inaccettabile *a priori* non essendo riconosciuta alla Catalogna la soggettività giuridica necessaria per avviare il processo di allargamento, a prescindere dall'eventuale ottenuto riconoscimento sul piano delle relazioni internazionali.

6. Conclusioni

Le considerazioni sinora svolte, del resto, meritano forse di essere inserite in un contesto speculativo un po' più ampio, anche al fine di valutarne meglio le implicazioni. L'irrompere del discorso secessionista nelle dinamiche politiche delle democrazie occidentali ha spinto la dottrina

si confronta con un «*concepto puramente político, que puede servir para articular una argumentación política pero que no proporciona un razonamiento jurídico que pueda ser aceptado por los tribunales de justicia de la Unión europea*».

e gli operatori internazionali a riconoscere progressivamente all'interno dell'istituto della secessione due diverse categorie: l'una che potremmo dire "unilaterale", l'altra "negoziata".

Questa distinzione, nella cui definizione certamente riveste un ruolo centrale la giurisprudenza della Corte suprema canadese²² e dal punto di vista pratico probabilmente anche la separazione "guidata" di alcune realtà quali la Serbia con la Macedonia e la Cecoslovacchia, prende le mosse, invero, dalla consapevolezza che in realtà la secessione in sé difficilmente si realizza spontaneamente attraverso atti giuridici costituiti²³. Piuttosto essa si compie attraverso atti di forza che solo in un secondo momento si concretano eventualmente in un atto giuridico. La secessione in questo senso rappresenta un atto sovrano, un atto cioè che si fonda su un potere originario, *extra ordinem*.

È per arginare la forza dirompente di queste rivendicazioni di sovranità che il diritto da ultimo ha tentato di intervenire, quasi clandestinamente, insinuandosi in uno spazio che è pre-giuridico, al fine di codificare un processo costituente, per ridurre la forza vitale βία, in forza addomesticata χρατος, introducendo un'inconsueta (verrebbe forse da dire, innaturale) categoria di secessione, quella negoziata. Essa sembrerebbe rappresentare un tentativo di civilizzazione, detto meno brutalmente, un tentativo di istituzionalizzare la secessione attraverso una procedura guidata, riducendone al minimo l'impatto, anche violento, sul piano nazionale e neutralizzandone il più possibile l'alea, quell'alea che fa della secessione un salto nel vuoto, dal momento che non è dato sapere sino alla fine come andrà a finire né per quel che concerne i rapporti con lo Stato nucleo, né per quel che riguarda le relazioni con la comunità internazionale.

La stessa terminologia impiegata cambia, sino a condizionare il ricorso ad un concetto classico come quello di autodeterminazione dei popoli, al cui uso pare essere preferito a volte, soprattutto in corrispondenza dei processi di indipendenza che insistono su territori europei, quello di "diritto a decidere", più neutro e soprattutto elaborato *ex novo* e, dunque, non riconducibile ad altre esperienze geograficamente e storicamente connotate, come nel caso della decolonizzazione.

Un *restyling* concettuale ed un *maquillage* linguistico, insomma che puntano ad attutire gli effetti della secessione, rendendola un atto giuridico prima che un fatto *extra ordinem*, un atto costituito prima che costituente. Una rivisitazione dell'istituto che si è spinta sino ad ipotizzare la progressiva sostituzione del vocabolo secessione, il cui etimo rimanda ad un atto unilaterale di allontanamento e separazione, con quello, ad esempio, di divisione, che parrebbe rinviare ad un processo di ripartizione secondo regole predefinite²⁴.

Il diritto a decidere, nella sua vaga connotazione, certamente più politica che giuridica finisce così con il catalizzare attorno a sé tutta una serie di elementi che si inseriscono inevitabilmente nel

²² Il riferimento è naturalmente alle indicazioni contenute nel *Reference re Secession of Quebec [1998] 2 S.C.R. 217*, con cui sostanzialmente la Corte Suprema canadese è chiamata a definire il diritto ed eventualmente le regole mediante le quali una Provincia canadese può secedere dalla federazione nel rispetto del quadro costituzionale canadese.

²³ Difficilmente potremmo considerare il precedente della Costituzione dell'Etiopia, che pure ha proceduto all'art. 39 a costituzionalizzare il procedimento di secessione a favore delle nazioni e alle nazionalità che formano parte della popolazione etiope un esempio di codificazione dei processi di indipendenza tenuto conto del contesto politico e sociale in cui tale Costituzione ha trovato attuazione. Cfr. A. Habtu, *Multiethnic Federalism in Ethiopia: A Study of the Secession in the Constitution*, in *Publius*, 35, 2005.

²⁴ Cfr. D. Petrosino, *Secessione*, in *Democrazia e diritto*, 1, 1994, in particolare 327 ss.

discorso secessionista, purificandoli nei suoi aspetti più violenti, meno prevedibili, più sovversivi proprio rispetto all'ordine costituito²⁵.

Attraverso il ricorso ad un concetto nuovo, quello di diritto a decidere, che nuovo non è dal punto di vista sostanziale, si giunge persino ad ipotizzare il consolidamento di una nuova opzione di secessione teoricamente sopportabile da parte del diritto internazionale: quella riconducibile alle aspettative di quei popoli che, non avendo vissuto un passato caratterizzato da dipendenza coloniale, in assenza, altresì, di un quadro vessatorio lesivo dei diritti umani da parte dello Stato centrale, non di meno ritengono, in sintonia con il grado di tutela che oggi è assegnato a livello sovranazionale ai diritti culturali, anche nella loro dimensione collettiva, di aver diritto a godere di piena indipendenza costituendosi in Stato²⁶.

È difficile poter fare previsioni sull'atteggiamento che il diritto internazionale vorrà mantenere rispetto a questo genere di rivendicazioni di indipendenza. Certo, allo stato attuale, è possibile ipotizzare che verrà esercitata una certa resistenza ad accettare la teoria del diritto a decidere come pretesa dei gruppi di minoranza a costituirsi in Stato, in nome di una prospettiva che si presenta chiaramente di natura politica prima che giuridica.

Del resto, le controindicazioni alla codificazione del processo di secessione appaiono evidenti.

La previsione di una nuova categoria di secessione, quella negoziata, accanto alle tradizionali procedure unilaterali di separazione, se da una parte rappresenta un freno all'azione delle forze indipendentiste che sono costrette ad operare entro un quadro giuridico predeterminato, dall'altra opera mettendo in mora il Governo centrale, che dinnanzi a rivendicazioni di indipendenza democraticamente avanzate non ha più alibi per la sua eventuale noncuranza.

Come da ultimo richiamato nella stessa sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo del 25 marzo scorso, infatti, escluso uno spazio ad eventuali pretese sovrane, non potranno al contrario essere eluse le sfide che pone l'accettazione di un diritto a decidere, che si esprime nel diritto di ciascun gruppo nazionale a coltivare aspirazioni politiche diverse da quelle della maggioranza statale nel rispetto di un processo democratico di partecipazione collettiva.

Ne consegue che se è vero che questo diritto deve esprimersi entro i confini dell'ordine costituito, potendo giungere a reclamare una revisione costituzionale, anche con l'intento semmai di modificare i confini statali, d'altra parte devono essere messi in luce gli obblighi che parimenti in quest'ottica derivano allo Stato centrale rispetto alle rivendicazioni di indipendenza. La necessità per uno Stato di diritto di superare comunque e costantemente il test di legittimità democratica, infatti, impone inevitabilmente ai singoli ordinamenti di confrontarsi con le domande espresse

²⁵ In proposito X. Pons Rafols, *Legalidad internacional y derecho a decidir*, cit., 16 ss., parla di "artificio" linguistico, di un «*neologismo, de un giro o una nueva acepción lingüística con significados y efectos estrictamente políticos*», per concludere che «*el derecho a decidir no constituye más que un eufemismo para, añadiéndole una vinculación de carácter democrático absolutamente irretatible, referirse al principio de libre determinación de los pueblos y a su ejercicio mediante un referéndum o una consulta de autodeterminación*» (21).

²⁶ Si veda sul punto J. López Hernández, *Del dret a l'autodeterminació al dret a decidir. Un possible canvi de paradigma en la reivindicació dels drets de les nacions sense estat*, in *Quaderns de Recerca* n. 4, Centre UNESCO de Catalunya, Barcelona 2011.

democraticamente dal suo corpo sociale o da una quota del suo corpo sociale²⁷. In nessun caso il mero rispetto della legalità, in particolare di quella costituzionale, potranno essere considerati di per sé condizione sufficiente ad avallare una situazione di immobilismo politico che non rispecchia la realtà socio-politica del paese. Il silenzio non può essere la risposta alle rivendicazioni avanzate democraticamente da una parte del corpo sociale, seppure in un'ottica di modifica dell'ordine costituzionale. Se si pretende trasformare la forza vitale (e costituente) della secessione in potere costituito è necessario che lo Stato centrale, da parte sua, si appresti a ricercare soluzioni politiche, ad aprire al dialogo, a mostrarsi aperto al cambiamento²⁸.

La sfida, dunque, appare lanciata. Inevitabilmente: perché se è vero che il tentativo di ricondurre a un processo codificato le spinte secessioniste significa depotenziare la carica violenta dei moti indipendentisti, l'alea e il grado di destabilizzazione che a seguito di una separazione investe tanto il neo-nato Stato, quanto lo Stato nucleo e il contesto geo-politico circostante, è innegabile altresì che la sua formalizzazione comporta conseguentemente la sua legittimazione, o meglio la legittimazione, anche da un punto di vista giuridico, dello stato di fatto che da esso discende.

La regolazione della secessione, nel neutralizzarne la violenza, finisce così, contestualmente con il depotenziare la carica deterrente che l'incertezza rispetto all'esito del processo comporta nella secessione unilaterale. Difficile valutare l'impatto in termini quantitativi rispetto alla proliferazione delle spinte secessioniste anche in territorio europeo cui ciò potrebbe condurre.

Da qui l'emergere di un dubbio: è pronta l'Unione a confrontarsi con la nascita di nuovi Stati la cui indipendenza, se frutto di un percorso costituzionale legittimo di divisione dallo Stato nucleo membro, secondo i canoni della secessione negoziata, dovrà essere necessariamente quantomeno presa in considerazione dall'Unione?

²⁷ Così A. López Basaguren, *La secesión de territorios en la Constitución española*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 25, 2013, 96.

²⁸ Dal momento che in uno Stato democratico e di diritto «*ni la legalidad ha de chocar o estar por encima de la legitimidad ni la legitimidad chocar o estar por encima de la legalidad, pues se trata de aspectos que también resultan indisociables*»: X. Pons Rafols, *Legalidad internacional y derecho a decidir*, cit., 86.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it**