



## PROFILI GIURIDICI E ASPETTI PROBLEMATICI DEI REFERENDUM DI SECESSIONE. UN'ANALISI COMPARATA\*

di Laura Frosina\*\*

SOMMARIO. 1. Premessa. 2. La questione del Québec e i referendum secessionisti del 1980 e del 1995. 2.1. Il giudizio di *Secession reference* della Corte Suprema del Canada. 2.2. Dalle aperture della Corte Suprema alla chiusura legislativa: il *Clarity Act* e la risposta legislativa del Québec. 3. Un tentativo di democratizzare la secessione per via referendaria: il caso del Montenegro. 4. Il referendum indipendentista scozzese del 18 settembre 2014: un esempio di *good practice* nel diritto comparato. 5. La rivendicazione del cd. *derecho a decidir* e la consultazione popolare sull'indipendenza della Catalogna del 9 novembre 2014. 5.1. La deriva verso la secessione unilaterale e il referendum "illegale" del 1° ottobre 2017. 6. Conclusioni.

### 1. Premessa

L'intensificarsi dei fenomeni separatisti e delle richieste di referendum sull'indipendenza, oltre a essere il segnale di una rinnovata crisi della sovranità dello Stato-nazione, offre uno spunto interessante per riflettere sui referendum di secessione nel diritto comparato<sup>1</sup>.

I referendum di secessione non rappresentano un fenomeno nuovo ma storicamente hanno avuto un'estesa e diversificata applicazione in base al contesto giuridico e al quadro geopolitico di riferimento. I dati della prassi rivelano che dal secondo dopoguerra si sono svolti più di 50 referendum con una connotazione indipendentista<sup>2</sup>, molti dei quali inseriti nel processo di decolonizzazione e collegati,

\* Contributo sottoposto a double *blind peer review*

\*\* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, Università degli studi di Roma "La Sapienza"

<sup>1</sup> V. R. De Caria, *I referendum indipendentisti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2014, p. 1611-1627.

<sup>2</sup> M. Qvortrup, *New development: the comparative study of secession-referendums*, in *Public money and*

quindi, al principio di autodeterminazione ampiamente riconosciuto dal diritto internazionale<sup>3</sup>. Un'elevata concentrazione di referendum di tal natura si è avuta negli anni 90 del secolo scorso nell'ambito dei complessi e turbolenti processi di disgregazione dell'Unione sovietica e della Repubblica federale socialista di Jugoslavia<sup>4</sup>, che hanno portato alla creazione e al riconoscimento a livello internazionale di un nuovo numero di Stati<sup>5</sup>.

Il prevalere di fenomeni secessionisti in contesti con una limitata esperienza democratica non significa che siano sconosciuti a realtà democratiche. Negli anni più recenti si è assistito all'emergere di nuove rivendicazioni indipendentiste negli Stati caratterizzati da una consolidata tradizione democratica, come ad esempio è accaduto nel Regno Unito, in Spagna e infine in Italia. Ciò è avvenuto parallelamente a un più generale e ampio fenomeno di crisi della politica e della democrazia rappresentativa e di rinnovata espansione della democrazia diretta e della democrazia referendaria, di cui i referendum indipendentisti sono una delle tante espressioni<sup>6</sup>. I fenomeni indipendentisti più recenti hanno riattualizzato e vivacizzato il dibattito sulla secessione, rompendo quello che ha rappresentato in passato e rappresenta tuttora un tabù costituzionale, e spostando l'attenzione della dottrina sulle problematiche connesse a una sua proceduralizzazione.

In questo contesto acquista particolare interesse il tema dei referendum di secessione, per l'analisi dei quali si rende necessario, in *primis*, individuarne i tratti identificativi. I referendum di secessione rientrano nella più generale categoria dei *referendum sovereignty*<sup>7</sup> che, per riprendere la definizione di Auer, si configurano come: “..popular consultations pertaining to territorial modifications, the independence of state, the self-determination of a decentralised community or adhesion of a state to a supranational organisation”. In sostanza in questa categoria rientrano tutti i referendum che incidono sui poteri sovrani dello Stato e, nello specifico: i referendum aventi a oggetto trattati o accordi di adesione e recesso da organismi sovranazionali, o comunque limitazioni della sovranità statale (come quelli relativi all'adesione e al recesso dall'Unione europea e i trattati comunitari in generale); i referendum

---

*management*, n. 34, 2014. ID., *Referendums on Independence, 1860-2011*, in *Political Quarterly*, n. 1, 2014, p. 57. Sui *referendum sovereignty* si rinvia, in particolare, a I. Gökhan Sen, *Sovereignty referendums in International and Constitutional Law*, Springer, 2015.

<sup>3</sup> Sul principio di autodeterminazione v. G. Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1988, pp.1-13. Per un'analisi esaustiva dei processi di autodeterminazione e secessione nel diritto internazionale si rinvia a A. Tancredi, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2001.

<sup>4</sup> Su queste vicende v. R. Scarciglia, *Profili costituzionali della secessione: dall'esperienza canadese all'indipendenza del Kosovo*, in *Diritto della Regione*, n. 5-6, 2009, pp. 163-177.

<sup>5</sup> J. Crawford, *The creation of States in International Law*, Oxford, University press, 2007; A. Pavkovic, P. Radan, *Creating new states*, Aldershot, Ashgate, 2007.

<sup>6</sup> Sul tema più di recente v. E. Palici di Suni, *Democrazia diretta e partecipazione popolare nell'era di Internet*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.4, 2014, p. 1543 ss; M. Volpi, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016; P. Bilancia, *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Federalismi.it.*, n. 1, 2017.

<sup>7</sup> A. Auer, *National referendum in the process of European Integration: Time for change*, in A. Albi, J. Ziller (eds), *The European Constitution and National Constitutions. Ratification and beyond*, Netherland, Kluw Law international, 2007, p. 262.

territoriali di autodeterminazione volti alla risoluzione di dispute territoriali, alla definizione di questioni di confine (*border referendum*), all'annessione di un territorio a uno Stato, alla fusione di più entità in un nuovo Stato e, infine, i referendum di secessione per il conseguimento dell'indipendenza e la costituzione di nuovi Stati<sup>8</sup>. Questi ultimi si contraddistinguono proprio in quanto hanno ad oggetto l'indipendenza dallo Stato di appartenenza e risultano preordinati alla costituzione di un nuovo soggetto statale, caratteristiche che ne evidenziano la peculiare valenza politico-costituzionale. Questa tipologia si articola -a sua volta- in: referendum *de facto* promossi autonomamente da gruppi indipendentisti e collegati a processi di secessione unilaterale; referendum *de iure* sull'indipendenza svolti nel contesto della decolonizzazione e nel rispetto delle regole stabilite dal diritto internazionale (Algeria 1961, Timor Est 1999); referendum *de iure*, al di fuori del contesto della decolonizzazione, previsti da un Trattato o un accordo internazionale, dalla Costituzione, o dalla legge di uno Stato, collegati a processi di secessione negoziata e consensuale (Sudan meridionale 2011; Montenegro 2006).

L'ulteriore sub-partizione dei referendum di secessione spiega perché trovino il proprio fondamento giuridico tanto nel diritto internazionale quanto nel diritto costituzionale, e talvolta nella loro reciproca interazione, richiedendo per la loro analisi un approccio metodologico interdisciplinare<sup>9</sup>.

Nei Trattati internazionali, o negli accordi aventi a oggetto la risoluzione di questioni territoriali, il referendum viene generalmente configurato come un requisito procedurale fondamentale per offrire legittimazione a un processo indipendentista; un requisito supplementare per dimostrare che il processo di secessione e creazione di un nuovo Stato non si è compiuto in violazione dello *jus cogens*, nonostante non esista una regola nel diritto internazionale che ne richieda obbligatoriamente lo svolgimento<sup>10</sup>.

Nelle Costituzioni che prevedono e regolano il diritto di secessione, il referendum viene configurato come un passaggio chiave dell'intera procedura, dal cui esito dipende la creazione e l'eventuale riconoscimento di un nuovo Stato. Si tratta di rarissime eccezioni, posto che la maggior parte delle Costituzioni contemporanee, attraverso dichiarazioni sull'indivisibilità dello Stato, l'integrità territoriale e l'unità nazionale, vieta -più o meno esplicitamente- la secessione, che si pone in aperto

<sup>8</sup> Sui referendum di secessione come tipologia dei referendum sui poteri sovrani v. nella dottrina italiana M. Volpi, *L'organizzazione costituzionale*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 480.

<sup>9</sup> P. Radan, *Secessionist Referenda in International and Domestic Law*, in M. Qvortrup (a cura di) *Nationalism, Referendums and Democracy. Voting on Ethnic Issues and Independence*, London, Routledge, 2014, p. 9 e ss.

<sup>10</sup> Il referendum ha acquisito un'importanza crescente nel diritto internazionale, soprattutto in seguito ai processi di smembramento dell'Unione sovietica e della Repubblica federale socialista di Jugoslavia. In particolare, lo strumento referendario è stato valorizzato come passaggio procedurale fondamentale ai fini del riconoscimento degli Stati indipendenti di Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia e Slovenia, nel quadro delle opinioni rese dalla Commissione arbitrale per l'ex Jugoslavia. Su questi aspetti v. J. Crawford, *op. cit.*, p. 417. In dottrina è stato affermato che «a free territorial referendum is emerging as a procedural *conditio sine qua* for any territorial reapportionment» A. Peters, *Sense and Nonsense of Territorial Referendums in Ukraine, and Why the 16 March Referendum in Crimea Does Not Justify Crimea's Alteration of Territorial Status Under International Law*, in *EJIL: Talk!* del 16 aprile 2014 disponibile su [www.ejiltalk](http://www.ejiltalk).

contrasto con tali principi fondamentali. Anche a livello dottrinale la secessione viene considerata prevalentemente un atto di rottura rispetto all'ordine costituito, proprio in quanto contraria al principio di unità posto a fondamento degli ordinamenti statali<sup>11</sup>. Le uniche carte costituzionali che attualmente prevedono la secessione sono la Costituzione della Federazione di St Kitts e Nevis del 1983, la Costituzione della Repubblica Federale e Democratica dell'Etiopia del 1995 e la Costituzione del Principato del Liechtenstein del 1921. Le procedure disciplinate in queste carte costituzionali prevedono sempre la celebrazione di un referendum come strumento di verifica preliminare dell'esistenza di una volontà popolare favorevole alla secessione, anche se risultano talmente complesse da renderla quasi impraticabile nella prassi<sup>12</sup>.

Un aspetto di particolare interesse di questa tipologia referendaria è rappresentato dalla regolamentazione dei suoi lineamenti fondamentali, che pone una serie di problematiche riguardanti, nello specifico, la formulazione del quesito, la individuazione dell'elettorato attivo, le regole per lo svolgimento della campagna referendaria, la fissazione dei quorum di partecipazione e approvazione, e infine, gli effetti e le conseguenze collegati alla sua applicazione. In linea generale può osservarsi come tali referendum, anche se previsti nel quadro di accordi o Trattati internazionali, devono sempre svolgersi nel rispetto del diritto interno e hanno quasi sempre valore consultivo e non vincolante. Generalmente sono quindi *advisory* e non *binding*<sup>13</sup>, anche

<sup>11</sup> Sugli aspetti teorici della secessione v. C. Margiotta, *L'ultimo diritto: profili storici e teorici della secessione*, Bologna, Il Mulino, 2005; D. Tosi, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, Torino, Giappichelli, 2007. Sulla dottrina minoritaria che sostiene l'opportunità di costituzionalizzare la secessione si rinvia, tra gli altri, a M. Jovanovic, *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach*, Utrecht, Eleven International Publishing, 2007; D. Haljan, *Constitutionalizing secession*, Oxford and Portland, Oregon, Hart publishing, 2014; S. Mancini, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, in *Istituzioni del Federalismo* n. 4, 2014.

<sup>12</sup> Va ricordato che la Costituzione etiopica riconosce e regola il diritto di secessione all'articolo 39, comma 4, prevedendo che la domanda di secessione di una nazione, di una nazionalità, o della popolazione, debba essere presentata dal Consiglio Legislativo della parte aspirante alla secessione a maggioranza di 2/3. Il Governo Federale, entro tre anni dalla data di ricezione della domanda secessionista, è tenuto a organizzare un referendum nel territorio della parte richiedente, che avrà un esito favorevole alla secessione se l'opzione sarà convalidata a maggioranza semplice dei votanti. Il referendum vincola il Governo a trattare con una certa urgenza i temi della secessione.

La Costituzione di St Kitts e Nevis del 1983 contempla agli articoli 113 e 115 l'ipotesi della secessione dell'isola di Nevis dalla Federazione, richiedendo a livello procedurale una previa risoluzione dell'Assemblea Legislativa dell'isola da approvare a maggioranza di 2/3 e una successiva votazione referendaria a maggioranza dei 2/3 dei voti espressi.

La Costituzione del Principato del Liechtenstein prevede all'articolo 4, comma 2, il diritto dei singoli comuni di secedere dallo Stato, stabilendo che la decisione di iniziare la procedura di secessione deve essere presa con il voto della maggioranza dei cittadini residenti. Tale articolo prevede che la secessione debba essere regolata mediante legge o tramite Trattato e, in questo secondo caso, si richiede una seconda votazione nel comune interessato al termine delle negoziazioni.

<sup>13</sup> Va osservato tuttavia, come evidenziato da A. Tancredi, *Crisi in Crimea, referendum e autodeterminazione dei popoli*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 8, n. 2, 2014, pp. 480-490, che in dottrina sta iniziando a farsi strada l'idea secondo la quale "il referendum non sarebbe del tutto inidoneo a produrre effetti, oltre che evidentemente politici, anche di una qualche rilevanza giuridica, nel contesto dei processi di nascita di nuovi Stati stranieri all'autodeterminazione classica". In questa direzione v., ad esempio, P. Radan, *op. cit.*, p. 18, secondo il quale il referendum rappresenta un elemento di *legittimazione* di aspirazioni politiche di stampo separatista, che risulta

se esercitano un'influenza politica decisiva sulle scelte e le decisioni adottate dagli attori politico-istituzionali coinvolti nel processo di secessione.

Poste tali premesse, nel presente contributo mi soffermerò su alcuni casi referendari specifici. Partirò dai referendum secessionisti svoltisi nel 1980 e nel 1995 nel Québec, per poi analizzare il referendum indipendentista del Montenegro del 2006, quello scozzese del 2014 e le consultazioni popolari incostituzionali svoltesi in Catalogna nel 2014 e nel 2017.

L'esame di tali esperienze permetterà di mettere in luce le caratteristiche comuni di questa tipologia referendaria e di soffermarsi -in sede conclusiva- sulle principali problematiche collegate all'applicazione di tale istituto nella prassi.

## 2. La questione del Québec e i referendum secessionisti del 1980 e del 1995

Nel diritto comparato una delle esperienze referendarie di secessione più interessante è quella del Québec. L'ipotesi della separazione del Québec dal Canada ha iniziato a farsi strada a partire dalla fine degli anni Sessanta con l'affermazione di un sentimento nazionalista<sup>14</sup>, derivante dalla forte connotazione identitaria della provincia a maggioranza francofona e fondato sul preteso diritto a decidere il suo status politico.

Le istanze indipendentiste sono state rappresentate a livello politico dal *Parti Québécois* (PQ), costituitosi nel 1968 e risultato vincitore delle elezioni provinciali nel 1976 sulla base di una campagna elettorale incentrata, prevalentemente, sulla promessa di celebrare un referendum sulla sovranità del Québec. Per soddisfare tale promessa, il 23 giugno del 1978 è stato approvato il *Referendum Act* (R.S.Q., C-64.1), nel corso del tempo più volte emendato, con il quale è stato disciplinato il referendum provinciale su una duplice natura di atti: su una questione approvata dall'Assemblea Nazionale, in base a una mozione presentata dal Primo Ministro, ovvero su un progetto di legge adottato dall'Assemblea nazionale nel rispetto di talune condizioni<sup>15</sup>

Sulla base della nuova legislazione provinciale, il 20 maggio del 1980 si è svolto, quindi, il primo referendum di stampo secessionista nella provincia francofona. Con tale referendum è stato richiesto all'elettorato di decidere se conferire o meno al Governo provinciale un mandato per negoziare con il livello federale la formula della *sovereignty-association*, opzione che coniugava la sovranità del Québec con la creazione di un'associazione economica con il Canada<sup>16</sup>. Tale opzione è stata respinta con il

---

finanche in grado di influenzare la decisione sul riconoscimento internazionale del nuovo ente e quindi la sua effettività e, in definitiva, la sua esistenza.

<sup>14</sup> In quegli anni si è verificato un ampio processo di urbanizzazione e modernizzazione nel Québec, conosciuto con il nome di *Quiet-Revolution*, che ha contribuito a far esplodere un sentimento nazionalista fondato sui valori dell'autodeterminazione e della sovranità nazionale. In linea generale il nazionalismo *québécois* si fonda più su ragioni identitarie che su ragioni economiche e sembra dominato, sostanzialmente, tanto dalla necessità di preservare la popolazione, la cultura francofona e la differenza del Québec, quanto dalla paura di essere assorbito nella società e nella cultura anglofona.

<sup>15</sup> V. C-64 1, *Referendum Act*, versione aggiornata al 1 maggio 2017, art. 7.

<sup>16</sup> "The Government of Québec has made public its proposal to negotiate a new agreement with the rest of Canada, based on the equality of nations; this agreement would enable Québec to acquire the exclusive power to make its laws, levy its taxes and establish

59,6% dei voti contrari e il 40,4% dei voti favorevoli da parte dell'elettorato<sup>17</sup>. La scelta del PQ di non optare per un'alternativa secca a favore o contro l'indipendenza nella formulazione del quesito referendario, ma la rilevanza attribuita all'associazione economica con il Canada, ha suscitato diverse perplessità e critiche sull'ambiguità e il carattere manipolativo del referendum in questione, anche se non ha sortito effetti particolarmente persuasivi sull'elettorato in favore dell'indipendenza.

La sconfitta referendaria e quella elettorale del PQ nel 1985 hanno portato per qualche anno a una sospensione del dibattito sulla sovranità nella provincia, mentre a livello federale si sono susseguiti numerosi tentativi per risolvere il problema del Québec attraverso il suo coinvolgimento nel processo di rimpatrio della Costituzione<sup>18</sup>. Le negoziazioni intergovernative tra il Premier Mulroney e i primi ministri delle 10 province condussero nel 1987 all'approvazione del noto Accordo di Meech Lake, che riconosceva il Québec come nazione distinta nell'ambito di un modello di federalismo rafforzato in cui venivano conferiti alle altre province maggiori poteri nei settori dell'immigrazione, della nomina dei giudici, degli emendamenti alla Costituzione e in materia di spesa. Questo tentativo -come notò fallì perché l'accordo ratificato dal Parlamento federale non fu approvato dalle due province di Manitoba e Newfoundland, soprattutto a causa dell'opposizione degli Indiani e degli Inuit, mentre per la sua entrata in vigore sarebbe stata necessaria la ratifica -entro tre anni- di tutte le Assemblee legislative provinciali. Fallì anche il secondo tentativo, l'accordo di Charlottetown del 1992, che in parte riprendeva i contenuti dell'accordo di Meech Lake, e in parte assegnava ulteriori diritti alle province e ai popoli nativi e garantiva al Québec una quota di rappresentanti del 25% in una Camera dei Comuni allargata<sup>19</sup>. Tale accordo, su richiesta di alcune province, *in primis* il Québec, fu sottoposto a un referendum popolare-requisito procedurale non previsto dalla Costituzione- che venne respinto dalla maggioranza del 54,4%<sup>20</sup>.

Il tema dell'indipendenza tornò alla ribalta con la nuova vittoria del PQ nelle elezioni provinciali del 1994, che scelse di indire il 30 ottobre 1995 un nuovo referendum avente a oggetto la sovranità del Québec nel quadro di una nuova partnership economica e politica con il Canada<sup>21</sup>. L'opzione separatista fu

---

*relations abroad – in other words, sovereignty – and at the same time to maintain with Canada an economic association including a common currency; no change in political status resulting from these negotiations will be effected without approval by the people through another referendum; on these terms, do you give the Government of Québec the mandate to negotiate the proposed agreement between Québec and Canada.” Yes/No.”*

<sup>17</sup> F. Yale, C. Durand, “What did Quebeckers Want? Impact of Question Wording, Constitutional Proposal and Context on Support for Sovereignty, 1976–2008.”, in *American Review of Canadian Studies*, n. 41, 2011 (3), pp. 242–258.

<sup>18</sup> Sul tema v. F. Lanchester, *La “Patriation” della Costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, n.1, 1983, p. 337.

<sup>19</sup> Nello specifico, riconosceva il Québec come società distinta e con poteri allargati in ragione della sua identità linguistica e culturale e riservava un quarto dei seggi ai rappresentanti della provincia francofona. Inoltre riconosceva ai popoli nativi un diritto di autogoverno e prevedeva una riforma del Senato al fine di convertirlo in una camera elettiva.

<sup>20</sup> La richiesta di ratificare tale accordo mediante referendum provinciale venne avanzata dal Québec e poi dalle province di Alberta e British Columbia. Il Governo federale, dinanzi alle difficoltà di ricorrere a referendum separati nelle varie province, optò per la celebrazione di un referendum unico a livello nazionale.

<sup>21</sup> “Do you agree that Québec should become sovereign, after having made a formal offer to Canada for a new economic and political

nuovamente respinta dal 50,6 % dei votanti, questa volta dunque con un ridottissimo scarto di voti, nonostante anche in questo secondo caso fosse stata scartata la formula dell'indipendenza *tout court* per prediligere una formula intermedia rivolta a raccogliere il maggior consenso elettorale possibile<sup>22</sup>.

### 2.1. Il giudizio di Secession reference della Corte Suprema del Canada

In seguito alla celebrazione del secondo referendum indipendentista, e in previsione di un terzo referendum già annunciato, il Governo federale ha richiesto alla Corte Suprema canadese, ai sensi dell'articolo 53 del *Supreme Court Act*<sup>23</sup>, un parere consultivo sulla presunta esistenza di un diritto alla secessione unilaterale del Québec tanto nel diritto internazionale quanto nel diritto costituzionale canadese<sup>24</sup>.

La Corte si è pronunciata il 20 agosto 1998 nel suo giudizio di *reference*, "Reference re Secession of Québec [1998] 2 S.C.R. 217", in cui ha operato una dettagliata analisi giuridica del diritto di secessione, soprattutto secondo il diritto costituzionale canadese<sup>25</sup>.

Per quanto attiene al diritto internazionale, la Corte ha affermato che esso non legittima né vieta la secessione ma la riconosce solo in determinate ipotesi collegate per lo più a situazioni eccezionali di oppressione e di dominio coloniale, o, al limite,

---

*partnership, within the scope of the Bill respecting the future of Québec and of the agreement signed on 12 June 1995?" Yes/No*  
<sup>22</sup> R. Louvin, *Il Québec all'indomani della consultazione referendaria*, in *Diritto e società*, n. 2, 1996, pp. 271-282; G. Rolla, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 1996, pp. 3269-3285.

<sup>23</sup> In base a tale articolo, il Governatore federale può richiedere alla Corte Suprema un parere su ogni importante questione di diritto relativa all'interpretazione di leggi costituzionali; alla costituzionalità o all'interpretazione di leggi federali o provinciali; alla competenza d'appello del Governatore generale in tema di istruzione; ai poteri del Parlamento federale, di quelli provinciali, e dei loro governi; ovvero su ogni altra questione di fatto o di diritto non rientrante nelle materie già indicate.

<sup>24</sup> La richiesta presentata dal Governo federale si articolava nei tre quesiti seguenti: 1) Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Québec effect the secession of Québec from Canada unilaterally?; 2) Does international law give the National Assembly, legislature or government of Québec the right to effect the secession of Québec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Québec the right to effect the secession of Québec from Canada unilaterally?; 3) In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Québec to effect the secession of Québec from Canada unilaterally, which would take precedence in Canada?

<sup>25</sup> La pronuncia della Corte Suprema del Canada ha suscitato grande interesse della dottrina con la conseguenza di aprire un ampio dibattito nel diritto costituzionale comparato e internazionale. Nella dottrina costituzionale v., a titolo esemplificativo, H.W. MacLauchlan, *Accounting for Democracy and the Rule of Law in the Quebec Secession Reference*, in *76 Canadian Bar Rev.* 1997, p. 155; T. Groppi, *Concezioni della democrazia e della Costituzione nella decisione della Corte Suprema del Canada sulla secessione del Québec*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 1998; P. Radan, *Constitutional Law and Secession: the case of Quebec*, in *2 Macarthur L.R.*, 1998, pp. 81-83; N. Olivetti Rason, *A proposito della secessione del Québec. tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 1999, pp. 889-902; Id., *Brevi note sul referendum consultivo in Canada (alla luce di una recente pronuncia della Corte Suprema)*, in S. Gambino, C. Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Padova, Cedam, 2007; M. E. De Franciscis, *La secessione in Canada: valenza politica di una pronuncia della Corte Suprema*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2000, pp. 927-934.

di negazione del diritto all'autodeterminazione interna<sup>26</sup>. I giudici canadesi hanno evidenziato come nessuna di queste fattispecie fosse riscontrabile nel caso del Québec, chiudendo all'applicazione di ogni ipotesi di autodeterminazione secessionista.

Per quanto concerne il diritto interno, la Corte ha chiarito che il diritto costituzionale canadese, fondato su un complesso di norme scritte e su principi radicati nella tradizione e nel *constitutional common law*, non riconosce un diritto alla secessione unilaterale, neanche in presenza di una chiara volontà popolare favorevole alla secessione espressa per via referendaria. Nello specifico ha contestualizzato e analizzato approfonditamente il tema della secessione alla luce dei principi costituzionali fondanti l'ordinamento canadese consistenti nel federalismo, nella democrazia, nel costituzionalismo e nella *rule of law*, e nella tutela dei diritti delle minoranze. In base a tali principi, ha specificato, *in primis*, che l'eventuale secessione di una provincia dal Canada, non essendo contemplata in Costituzione, richiederebbe una modifica della Costituzione, da realizzare attraverso una delle procedure di revisione ivi disciplinate<sup>27</sup>. In secondo luogo ha definito il ruolo ascrivibile al referendum nell'ambito di un processo secessionista, definendolo anzitutto un metodo democratico attraverso il quale accertare preliminarmente la volontà dell'elettorato e identificandolo -implicitamente- in un prerequisito fondamentale per l'apertura di un'eventuale secessione negoziata rivolta a conseguire l'indipendenza. L'espressione di una chiara maggioranza (*clear majority*) su un chiaro quesito concernente la secessione (*clear question*) evidenzia l'esistenza di una volontà popolare democraticamente espressa rispetto alla quale –secondo i giudici della Corte Suprema - l'ordinamento costituzionale canadese non può rimanere indifferente. La presenza di una volontà maggioritaria a favore dell'indipendenza conferisce legittimazione alla domanda di secessione della provincia e determina –secondo i giudici canadesi- l'obbligo di avviare un processo di negoziazione tra il Governo federale e le altre province (*multilateral negotiation*) che deve avvenire nel rispetto dei quattro principi costituzionali fondamentali<sup>28</sup>. Il referendum quindi, pur non avendo effetti diretti sulla secessione, comporta un obbligo di negoziazione tra le parti, *duty to negotiate*, i cui esiti non sono apriori prefigurabili<sup>29</sup>.

In definitiva, la Corte suprema ha risposto ai quesiti posti chiarendo alcuni concetti fondamentali relativi alla secessione nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento costituzionale canadese, anche se ha lasciato irrisolte numerose

<sup>26</sup> P. Dumberry, *Lessons Learned from the Quebec Secession Reference before the Supreme Court of Canada*, in M. G. Kohen, *Secession: International Law Perspectives*, Cambridge, University press, 2006, pp. 416-452.

<sup>27</sup> *Secession reference*, par. 84.

<sup>28</sup> *Ibidem*, "Expression of the democratic will of the people of a province carries weight, in that it would confer legitimacy on the efforts of the government of Quebec to initiate the Constitution's amendment process in order to secede by constitutional means"

<sup>29</sup> "A referendum, in itself, has no direct legal effect, and could not in itself bring about unilateral secession". *Secession reference*, par. 87. "The clear repudiation by the people of Quebec of the existing constitutional order would confer legitimacy on demands for secession, and place an obligation on the other provinces and the federal government to acknowledge and respect that expression of democratic will by entering into negotiations and conducting them in accordance with the underlying constitutional principles". *Secession reference*, par. 88.

questioni legate ai contenuti dei negoziati e alla procedura da seguire, compresa la regolamentazione giuridica di eventuali futuri referendum di carattere secessionista. L'affermazione dei principi della *clear majority* e della *clear question*, che ha fatto da spartiacque a un più ampio e controverso dibattito sulle caratteristiche dei referendum secessionisti nel diritto comparato, non ha trovato una concreta traduzione nell'ambito del parere rilasciato dalla Corte Suprema, generando una grande incertezza e discrezionalità interpretativa per il futuro.

## 2.2. Dalle aperture della Corte Suprema alla chiusura legislativa: il Clarity Act e la risposta legislativa del Québec

Il Governo federale ha cercato di colmare le lacune della Corte Suprema canadese attraverso l'approvazione di *An Act to Give Effect to the Requirement for Clarity as Set out in the Opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference* (c.d. *Clarity Act*), che è stato tuttavia diffusamente criticato per i suoi contenuti tanto a livello dottrinale che politico-istituzionale<sup>30</sup>. In particolare è stato oggetto di dure critiche da parte del Québec, che ha approvato una legislazione di risposta a livello provinciale, *An Act Respecting the Exercise of the Fundamental Rights and Prerogatives of the Quebec People and Quebec State* (c.d. *Québec Fundamental Rights Act*).

Nel 2000 l'*House of Commons* ha approvato, su proposta del Governo federale (Bill C-20), il *Clarity Act*, che ha assegnato alla Camera ampia discrezionalità nel valutare l'esistenza di una chiara questione e di una chiara maggioranza a favore dell'indipendenza, requisiti indispensabili per iniziare una negoziazione per la secessione di una provincia dal Canada<sup>31</sup>. Per quanto concerne la *clear question*, la legge ha chiarito che il quesito referendario debba incentrarsi esclusivamente sulla secessione e non possa combinarsi con altri tipi di proposte, e che, in caso di valutazione negativa da parte della Camera, il Governo federale non possa iniziare le negoziazioni sulla secessione dal Canada con la provincia richiedente. Quest'ultima disposizione, che rilascia alla Camera la facoltà di decidere unilateralmente con effetti potenzialmente paralizzanti sull'avvio delle negoziazioni, è stata criticata in dottrina perché ritenuta antidemocratica, lesiva dei poteri costituzionali del Québec e contraria al principio del federalismo.

Per quanto concerne la *clear majority*, la legge ha previsto che la Camera valuterà l'esistenza di tale maggioranza tenendo conto sia del numero dei voti validamente espressi a favore dell'indipendenza, sia della percentuale dei votanti rispetto agli aventi diritto. Rispetto al primo aspetto, ha specificato che una chiara maggioranza deve essere superiore alla maggioranza del 50% + 1 dei voti, ma non ha chiarito a quale percentuale corrisponda, con la conseguenza di non rendere nota preventivamente la

<sup>30</sup> C. Ryan, *Consequences of the Quebec Secession Reference: The Clarity Bill and Beyond*, Toronto, C.D. Howe Inst., 2000.

<sup>31</sup> P. J. Monahan, *Doing the Rules: An assessment of the Federal Clarity Act in Light of the Quebec Secession Reference*, Toronto, C.D. Howe Inst., 2000, pp. 8-10.

soglia necessaria per superare la votazione referendaria. Un'eventuale valutazione negativa della Camera sulla mancata chiarezza del risultato referendario, ancorata curiosamente a una "valutazione qualitativa" secondo quanto recita il testo legislativo, preclude l'avvio delle negoziazioni da parte del Governo "on the terms on which Quebec might cease be part of Canada".

Il Governo del Québec ha considerato il *Clarity Act* un tentativo illegittimo del Governo federale di bloccare ogni futuro referendum e di privare l'Assemblea Nazionale dei propri diritti e prerogative, e ha approvato -in risposta- il c.d. *Québec Fundamental Rights Act*. Il preambolo di tale legge già contiene un riferimento implicito al *Clarity Act*, nella misura in cui parla di politica del Governo federale che mette in discussione la legittimazione, l'integrità e l'efficienza operativa delle istituzioni democratiche della provincia. Nella legge, inoltre, si dichiara l'esistenza del diritto inalienabile della popolazione del Québec di decidere liberamente il proprio regime politico e status giuridico (*Section 2*) e si specifica che nessun altro parlamento o governo può ridurre i poteri, l'autorità, la sovranità o la legittimazione dell'Assemblea Nazionale, o imporre limiti alla volontà democratica della popolazione del Québec di determinare il suo futuro (*Section 13*). Si afferma, altresì, la regola della maggioranza semplice per ogni futuro referendum (*Section 4*), l'inalterabilità del territorio e dei suoi confini se non con l'assenso dell'Assemblea Nazionale (*Section 9*).

Il contrasto tra i due atti legislativi richiamati mette in luce le difficoltà legate alla possibilità di pervenire tra i livelli istituzionali coinvolti a una risoluzione negoziata e consensuale della questione del Québec che, prima ancora di approdare a una riforma costituzionale su una tematica così complessa e delicata, dovrebbe passare per la celebrazione previa di un referendum, per la cui regolazione si contrappongono regole distinte a livello federale e provinciale.

Dopo vari anni di stasi nei rapporti tra la federazione e il Québec, si è ravviato un dialogo tra le parti che ha condotto nel 2006 all'approvazione, su proposta del Premier Harper, di una mozione da parte della Camera dei Comuni che riconosce al Québec lo stato di nazione all'interno del Canada unito. Al di là delle diverse interpretazioni avanzate tanto a livello dottrinale che politico sul concetto di nazione e sul valore giuridico della dichiarazione<sup>32</sup>, va osservato che negli ultimi anni si è assistito ad un'attenuazione delle rivendicazioni independentiste nella provincia a causa del progressivo indebolimento politico-elettorale del PQ sia a livello provinciale che federale.

L'evoluzione della questione del Québec lascia aperte molte incognite per il futuro, ma l'esperienza pregressa ha chiaramente dimostrato che qualsiasi cambiamento del suo status politico-costituzionale dovrà fondarsi sul consenso espresso dai cittadini mediante referendum. Come è stato osservato in dottrina, "the principle that a

<sup>32</sup> G. Passaniti, *Il Québec è una "nazione": un passo verso la "riconciliazione" o la secessione?*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2017; G. Martinico, *I Québécois come Nazione. Una mozione della House of Commons canadese riconosce i québécois come Nazione all'interno del Canada unito*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

referendum must be a key part of any process leading to the independence of Quebec now seems well established”<sup>33</sup>.

### 3. Un tentativo di democratizzare la secessione per via referendaria: il caso del Montenegro.

Un'altra esperienza referendaria di carattere secessionista particolarmente significativa è quella montenegrina del 2006<sup>34</sup>, che è stata in parte influenzata dal dibattito politico e giurisprudenziale canadese<sup>35</sup>.

Il caso del Montenegro risulta peculiare sia perché va inquadrato storicamente nel più ampio processo di dissoluzione della Jugoslavia e di ricostituzione della Unione statale Serbia-Montenegro<sup>36</sup>, sia perché il referendum ha trovato un riconoscimento esplicito non soltanto nei “*Belgrade Agreement*”, adottati per risolvere la questione serbo-montenegrina, ma anche nella Costituzione di Serbia e Montenegro del 2003, nonché nella legislazione della Repubblica del Montenegro. Inoltre l'esperienza referendaria del Montenegro si contraddistingue per l'azione di fondamentale mediazione e supervisione svolta dalla comunità internazionale e dall'Unione europea, interessate a gestire la situazione con la massima diplomazia per evitare l'insorgere di nuove e incontrollate spinte centrifughe nell'area balcanica.

Il punto di partenza è rappresentato, dunque, dai *Belgrade Agreement*, approvati il 14 marzo 2002 sulla base di un compromesso raggiunto -grazie alla intermediazione dell'Unione- sulle due piattaforme presentate dal Montenegro e dalla Serbia per regolare i loro rapporti all'interno della nuova (con)federazione<sup>37</sup>. Nello specifico, gli

<sup>33</sup> L. LeDuc, *The politics of direct democracy: Referendums in global perspective*, Ontario, Broadviews Press, 2003, p. 102.

<sup>34</sup> Non si tratta del primo referendum indipendentista celebratosi nel Montenegro. Il primo risale al 1992 quando il 95,96% dei votanti si esprime a favore della permanenza nella Federazione Jugoslava. Il risultato referendario fu ampiamente condizionato -secondo parte della dottrina- dall'azione di boicottaggio effettuata dalle minoranze cattolica e islamica, così come dalla fazione sostenitrice della indipendenza, che denunciarono l'assenza di condizioni democratiche nello svolgimento del referendum.

<sup>35</sup> Le due esperienze sono state comparate tanto a livello giuridico che politico nonostante le differenze derivanti dal contesto geopolitico e dal background storico dei due Paesi. In particolare, per un'analisi accurata, v. Z. Oklopčić, *Independence Referendums and Democratic Theory in Quebec and Montenegro*, in M. Qvortrup, *Referendums and Ethnic Conflict. National and Ethnic Conflict in the 21st Century*, cit., p. 23 ss., che si sofferma sulle contaminazioni reciproche tra le due esperienze referendarie, evidenziando come la Commissione di Venezia abbia attinto alle nozioni di *clear question* e *clear majority* elaborate dalla Corte Suprema, mentre molti studiosi canadesi abbiano fatto riferimento all'esperienza del Montenegro per argomentare a favore o contro la soglia del 55%+ 1.

<sup>36</sup> Sullo smembramento della Jugoslavia socialista esiste una letteratura vastissima, cfr., a titolo esemplificativo, G. Schoepflin, *The Rise and Fall of Yugoslavia*, in B. O'leary, J. McGarry, *The Politics of Ethnic Conflict Regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, London, Routledge, 1993, p. 181; A. Vitale, *Una lettura diversa del collasso jugoslavo*, Napoli, Guida Editori, 2000; P. Radan, *The Break-up of Yugoslavia and International Law*, London-New-York, Routledge, 2002; C. Di Turi, *Formazione di nuovi Stati e autodeterminazione dei popoli: il caso dell'ex-Jugoslavia*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 128; C. Pištan, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgia: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2014, p. 817.

<sup>37</sup> Le due piattaforme formalmente presentate divergevano nelle proposte e negli intenti: quella montenegrina aspirava a creare due Stati indipendenti e riconosciuti a livello internazionale con un'autonomia limitata nelle relazioni internazionali e la possibilità di svolgere un referendum sull'indipendenza; quella serba intendeva creare una federazione riconosciuta a livello internazionale con due entità federate, interamente competente nelle relazioni internazionali, con la possibilità di risolvere problemi territoriali attraverso una revisione costituzionale. V. Wilm van Meurs, *The Belgrade Agreement: Robust Mediation between Serbia and Montenegro*, in F.

accordi riconoscevano formalmente l'unione statale serbo-montenegrina; congelavano la problematica questione dell'indipendenza del Montenegro per un periodo di tre anni, senza chiarire verso quale forma di stato si sarebbe definitivamente optato; e contemplavano, infine, la costituzione di una Commissione *ad hoc* per redigere la nuova Carta Costituzionale. Gli accordi andavano così a risolvere una situazione di conflittualità nei rapporti tra Serbia e Montenegro protrattasi per alcuni anni nel quadro della federazione, a partire dalla vittoria di Milo Djukanovic alle presidenziali e dei progressisti alle legislative che avevano iniziato a rivendicare l'indipendenza del Montenegro e ad allentare i vincoli con la federazione<sup>38</sup>.

In linea con il compromesso raggiunto nei *Belgrade Agreement* la nuova Costituzione - entrata in vigore il 4 febbraio 2003- istituiva l'Unione statale della Serbia-Montenegro, fondata sulla parità formale tra i due Stati membri, un riparto delle competenze imperniato sull'enumerazione delle competenze del livello federale, la regola di una doppia maggioranza per l'assunzione delle decisioni dell'Assemblea federale<sup>39</sup> e un'esplicita clausola di secessione. L'articolo 60 della Costituzione prevedeva infatti che: «Trascorso il termine di tre anni, gli Stati membri hanno il diritto di iniziare la procedura per la modificazione del loro status oppure per secedere dall'Unione di Serbia-Montenegro.<sup>[L]EP</sup> La decisione sulla secessione dall'Unione di Serbia-Montenegro deve essere presa dopo lo svolgimento di un referendum. La Legge sul Referendum deve essere adottata dallo Stato membro nel quale si svolge il referendum, tenendo conto degli standard democratici generalmente riconosciuti a livello internazionale. Quest'ultimo comma è stato poi modificato il 7 aprile 2005 nel seguente modo: «Le regole su un eventuale Referendum sono adottate sulla base di standard democratici generalmente riconosciuti a livello internazionale. Lo Stato membro che organizza il Referendum coopera con l'Unione Europea per garantire l'osservanza degli standard democratici generalmente riconosciuti a livello internazionale, così come definiti dalla presente Carta Costituzionale.» In tal modo si costituzionalizzava lo *ius secessionis*, sia pur subordinandone l'esercizio a una condizione temporale sospensiva<sup>40</sup> e, soprattutto, allo svolgimento di un referendum che risultava propedeutico a qualsiasi decisione di carattere secessionista. Il referendum, inoltre, per obbligo costituzionale, doveva uniformarsi agli standard

---

Bieber, *Montenegro in Transition, Problems of Identity and Statehood*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, p. 81 ss.

<sup>38</sup> Il 21 ottobre 1997 il leader dell'ala riformista del Partito Democratico Socialista, Milo Dukanović, vinse le elezioni presidenziali e l'anno successivo le elezioni legislative furono vinte da una coalizione di stampo progressista con 42 deputati su 78 seggi. Il Montenegro iniziò a richiedere la celebrazione di un referendum per l'indipendenza e a seguire una politica economica autonoma, adottando il marco tedesco come moneta corrente ed esercitando di fatto competenze formalmente appartenenti alla Federazione. Le istituzioni federali reagirono cercando di depotenziare il suo *status* all'interno della Federazione e rafforzando, in generale, i poteri del Presidente federale e, in particolare, quello personale di Milosevic attraverso l'approvazione di emendamenti alla Costituzione.

<sup>39</sup> L'articolo 23 della Costituzione prevedeva che ogni decisione dovesse essere assunta non soltanto con la maggioranza dei voti del numero totale dei deputati ma anche con la maggioranza dei deputati di ciascuno Stato membro, assegnando una sorta di diritto di veto ai deputati di ogni Stato membro.

<sup>40</sup> J. O. Frosini- F. Rinaldi, *L'averarsi della "condizione sospensiva" costituzionale per l'esercizio dello ius secessionis in Serbia-Montenegro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2006, p. 1495.

democratici generalmente riconosciuti a livello internazionale, la cui osservanza veniva tutelata dalla previsione di una cooperazione con l'Unione europea da parte dello Stato interessato alla sua celebrazione. Lo *ius secessionis*, introdotto prevalentemente per risolvere i rapporti conflittuali tra le due entità statali e soddisfare le ambizioni indipendentiste del Montenegro, è stato quindi esercitato per mezzo di un referendum sottoposto a regole molto stringenti che hanno soddisfatto gli standard democratici previsti a livello internazionale per i processi elettorali e, in particolare, per quelli referendari<sup>41</sup>.

A distanza di un mese dalla scadenza del triennio previsto dalla Costituzione, il Governo del Montenegro ha dichiarato di voler svolgere un referendum sull'indipendenza dall'Unione statale con la Serbia. Decisione quest'ultima condivisa dai partiti politici con rappresentanza parlamentare che, sia pur schierandosi in due blocchi distinti a favore e contro l'indipendenza, hanno concordato sulla necessità di avvalersi della mediazione internazionale<sup>42</sup>. Nel dicembre 2005 Mr. Javier Solana, Alto rappresentante dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza comune, ha designato come inviato speciale l'Ambasciatore Miroslav Lajcak della Slovacchia per portare avanti una negoziazione e giungere a un accordo sulle modalità di svolgimento del referendum.

Una delle principali questioni da risolvere in via preliminare ha riguardato la natura vincolante o meno del referendum, sulla quale è intervenuta in funzione dirimente la Corte Costituzionale del Montenegro. Al riguardo, la Costituzione del Montenegro del 1992 conteneva due previsioni suscettibili di differenti interpretazioni che non chiarivano se dovesse prevalere la volontà popolare o quella parlamentare nelle questioni riguardanti la sovranità territoriale. L'articolo 2 della Costituzione stabiliva che ogni cambiamento riguardante lo status territoriale del Paese doveva essere deciso solo dai cittadini mediante referendum; l'articolo 119 richiedeva una procedura aggravata per l'approvazione di emendamenti costituzionali riguardanti lo "status del paese" che si basava su una votazione a maggioranza dei due terzi del totale dei membri del Parlamento. Il Movimento unionista richiedeva l'applicazione di quest'ultimo articolo, insistendo sulla natura consultiva del referendum, mentre la Corte costituzionale ha ritenuto che dovesse prevalere l'articolo 2, dichiarando il valore vincolante e definitivo del referendum rispetto alla secessione.

La risoluzione di tale questione e la mediazione internazionale hanno permesso di pervenire, sia pur a seguito di una lunga e laboriosa negoziazione interpartitica, all'approvazione il 1 marzo 2006 della *Law on the Referendum on State Legal Status* (LRSLS). La sua approvazione è stata possibile grazie alla delicata azione di

<sup>41</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Referendum Observation Mission Final Report*, Warsaw, 4 agosto, 2006.

<sup>42</sup> I partiti si sono suddivisi in due blocchi: il primo a favore dell'indipendenza composto dal partito governativo democratico dei socialisti del Montenegro guidato da Milo Djukanovic (DPS), dal Partito socialdemocratico (SDP), dall'Unione democratica degli albanesi (DUA), dall'Unione democratica del Montenegro (DSCG), dal Partito Liberale (LP), dal Partito Civico (GS) e dal Partito Bosniaco (BP); il secondo schieramento favorevole al mantenimento dell'Unione composto dai partiti dell'opposizione parlamentare guidati dal Partito popolare socialista del Montenegro (SNP) di Mr. Predrag Bulatovic, dal Partito popolare (NS), dal Partito della popolazione serba (SNS) e dal partito democratico serbo. (DSS).

mediazione tra i partiti favorevoli e contrari all'indipendenza svolta da parte dell'Ambasciatore Miroslav Lajcak e dell'OSCE<sup>43</sup>. La legge ha regolato le più importanti questioni riguardanti l'elettorato attivo<sup>44</sup>, la partecipazione elettorale, il *quorum* deliberativo, il finanziamento della campagna referendaria, la sua copertura mediatica e il rispetto dei diritti fondamentali. Ha dato concreta traduzione a concetti chiave legati ai referendum di secessione quali quelli di *clear question* e *clear majority* affermatasi nel dibattito canadese e internazionale, definendo esplicitamente il quesito da sottoporre all'elettorato<sup>45</sup>, fissando un *quorum* strutturale pari al 50% degli aventi diritto al voto e un *quorum* deliberativo pari al 55% dei voti validi. Regole caratterizzate da un'eccessiva rigidità, secondo una parte della dottrina, a cui sono state collegate disposizioni rivolte a garantire parità di condizioni a entrambi gli schieramenti favorevoli e contrari all'indipendenza. In questa direzione si orientavano, ad esempio, le disposizioni che imponevano un'eguale rappresentanza di entrambe gli schieramenti negli organi di amministrazione referendaria, un eguale stanziamento di fondi pubblici per le campagne referendarie per il Sì e il No all'indipendenza, un obbligo di imparzialità e neutralità per i media e le autorità nella divulgazione delle informazioni<sup>46</sup>.

Altre questioni di carattere più generale, non disciplinate da questa *lex specialis*, trovavano già una disciplina nella *Law on Referendum* del 2001, nella *Law on Voter registers* del 2000 e nella *Law on the Election of Councillors and Representatives* rivista nel 2002, così come in alcune rilevanti decisioni della Corte Costituzionale e della *Republican Referendum Commission*.

In questo contesto si è svolto il 21 maggio 2006 il referendum sull'indipendenza del Montenegro. La votazione referendaria ha registrato un'elevata partecipazione elettorale, pari all'86.4% degli aventi diritto al voto, e una maggioranza del 55.50% a favore dell'indipendenza<sup>47</sup>. La soglia fissata è stata superata con un ridotto scarto di voti e ha sollevato diverse polemiche e contestazioni post-referendarie da parte degli unionisti legate prevalentemente all'andamento e all'esito del processo referendario.

Il processo referendario in realtà è stato gestito efficacemente a livello amministrativo dalla *Republican Referendum Commission* e dalle 21 *Referendum Commissions* operanti a livello municipale, ed è stato ampiamente monitorato dagli osservatori internazionali che lo hanno valutato positivamente, giudicandolo trasparente, non

<sup>43</sup> La maggior parte delle previsioni indicate nella (LRSL) erano incluse come raccomandazioni nei rapporti finali dell'OSCE/ODIHR relative alle missioni elettorali in Montenegro.

<sup>44</sup> Uno dei nodi più delicati ha riguardato il diritto di voto esteso dalla legge a tutti i maggiorenni cittadini del Montenegro e ai residenti stabili nel Montenegro per un periodo di almeno 24 mesi, escludendo dalla votazione referendaria i montenegrini temporaneamente residenti in Serbia.

<sup>45</sup> "Do you want the Republic of Montenegro to be an independent state with full international and legal personality?" (LRSL Art.5)

<sup>46</sup> Una innovazione particolarmente significativa è stata la istituzione di due Commissioni parlamentari, una rivolta a controllare la copertura mediatica e, l'altra, il finanziamento della campagna referendaria. Sulla regolamentazione del referendum v. AaVv., *Legal Aspects for Referendum in Montenegro in the Context of International Law and Practice*, Atti del Convegno di Podgorica, Montenegro 22/25-9-2005, Podgorica, Foundation Open Society Institute, 2005.

<sup>47</sup> Per un commento sul risultato del referendum indipendentista montenegrino v. S. Mancini, *Il Montenegro e la "democrazia" della secessione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2007, pp. 157-160.

conflittuale, democratico e in linea con gli standard generalmente riconosciuti a livello internazionale.

Il 3 giugno il Parlamento del Montenegro ha convalidato formalmente il risultato referendario dichiarando l'indipendenza del Montenegro, a cui è seguita un'omologa dichiarazione da parte della Serbia che ha consacrato definitivamente la dissoluzione dell'Unione serbo-montenegrina. La nuova Costituzione del Montenegro è stata adottata il 22 ottobre 2007 e ha sostituito quella previgente dal 1992. Il neonato Stato del Montenegro è stato poi riconosciuto da parte della comunità internazionale ed è entrato rapidamente a far parte delle Nazioni Unite e dell'OSCE.

Nel complesso l'esperienza referendaria del Montenegro presenta diversi elementi caratteristici che consistono sostanzialmente nella costituzionalizzazione del referendum come requisito obbligatorio nella procedura di secessione, nell'intervento di mediazione della comunità internazionale e dell'Unione europea, nella regolamentazione del referendum e nella sua sottoposizione agli standard di democrazia generalmente riconosciuti a livello internazionale. Questi elementi la rendono un'esperienza singolare nel panorama comparato e hanno fatto parlare alcuna dottrina di "secessione democratica" in riferimento ad essa<sup>48</sup>.

#### *4. Il referendum indipendentista scozzese del 18 settembre 2014: un esempio di good practice nel diritto comparato.*

Quando si parla di secessione democratica per via referendaria lo sguardo non può che volgere alla Scozia e al referendum sull'indipendenza dal Regno Unito svoltosi il 18 settembre 2014<sup>49</sup>.

La questione indipendentista scozzese, che fonda le sue radici sia su ragioni di carattere storico che economico e politico<sup>50</sup>, ha iniziato a imporsi sulla scena

<sup>48</sup> P. Faraguna, *La secessione sottoposta al diritto? Il caso del Montenegro*, in *Rivista interdisciplinare di studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2009, p. 1 ss.

<sup>49</sup> V. I. Ruggiu, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, p. 81, la quale evidenzia in riferimento al referendum scozzese che si è trattato "di un esperimento di successo di una, sia pur solo tentata secessione democratica, dovuta principalmente alle caratteristiche del referendum, che lo hanno privato di tutte quelle accuse di populismo e antidemocraticità di cui sono solitamente investiti i processi referendari di questo tipo". In questa direzione vedi S. Tierney, *Direct democracy in the United Kingdom: reflections from the Scottish independence referendum*, in *Public Law*, n. 4, 2015, p. 633 ss.

<sup>50</sup> Come è noto -storicamente- con la firma dell'*Act of Union* del 1707 e la unificazione del parlamento scozzese e inglese si diede vita al parlamento unitario di Gran Bretagna a Westminster. La Scozia perse la sua sovranità ma mantenne il suo sistema giuridico con proprie Corti, il suo ordinamento scolastico e il sistema di istruzione, rimanendo una società distinta all'interno del Regno. Con il passare dei secoli si avvertì in misura crescente l'esigenza di costituire istituzioni politiche e amministrative in Scozia e di creare un livello intermedio di governo tra quello nazionale e locale. In estrema sintesi le tappe principali furono queste: negli anni 20 del XX secolo venne presentato un *bill* per la creazione di un parlamento scozzese unicamerale; nel 1934 venne fondato lo *Scottish National Party* (Snp); negli anni 60 la questione scozzese iniziò ad acquisire una centralità nel dibattito politico; negli anni 70 lo Snp ottenne una rappresentanza di 11 deputati al parlamento di Westminster, furono scoperti i giacimenti petroliferi nel mare del Nord e presentati progetti di *devolution*; nel 1978 venne approvato lo *Scotland Act 1978* e il 1° marzo 1979 si svolse un referendum confermativo che, pur riportando un esito positivo, non raggiunse il quorum strutturale del 40% degli aventi diritto al voto; l'11 settembre 1997 la Scozia si pronunciò a favore della *devolution* in un referendum che non aveva ad oggetto la conferma di un testo legislativo ma la istituzione del Parlamento scozzese e la *devolution* di competenze legislative in una serie di

britannica in seguito alle elezioni scozzesi del 2011 e alla vittoria a maggioranza assoluta dello *Scottish National Party*<sup>51</sup>, impegnatosi nel programma elettorale a celebrare un referendum sull'indipendenza della Scozia. L'immediata richiesta del referendum avanzata il 25 gennaio 2012 dal *First Minister* scozzese, Alex Salmond, ha trovato un riscontro immediato nel Governo di David Cameron, il quale, pur dichiarandosi contrario all'indipendenza, ha riconosciuto il diritto degli scozzesi di scegliere il proprio futuro costituzionale. L'apertura del governo britannico ha permesso di pervenire all'adozione dell'accordo di Edimburgo -sottoscritto il 15 ottobre 2012 -, con cui i due governi si sono impegnati a cooperare per l'indizione del referendum indipendentista e sono pervenuti a un'intesa su alcuni punti fondamentali legati alla sua celebrazione in seno al *Memorandum of Agreement*<sup>52</sup>. L'*Edinburgh Agreement* conteneva inoltre in allegato un *draft order in council* tramite il quale attribuire al Parlamento scozzese il potere di indire il referendum e la definizione di alcune questioni specifiche concernenti la data della consultazione referendaria e le regole relative all'elettorato attivo<sup>53</sup>. Il primo problema da risolvere riguardava, infatti, l'indizione e la regolamentazione del referendum, materia che non rientrava nella competenza del Parlamento scozzese secondo lo *Scotland Act del 1998*. Le strade percorribili per pervenire alla celebrazione del referendum erano sostanzialmente tre e coincidevano con l'approvazione di un *order* per devolvere al Parlamento scozzese il potere di indire il referendum in applicazione della *section 30* dello *Scotland Act*; una riforma da parte di *Westminister* dello *Scotland Act* del 1998; e, infine, la indizione del referendum da parte del Parlamento britannico<sup>54</sup>. La prima soluzione è stata preferita alle altre. Sulla base dell'*Edinburgh Agreement*, il Parlamento di Westminister ha approvato nel gennaio 2013 il *Draft Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013*<sup>55</sup>, che ha modificato l'allegato 5 della legge del 1998, delegando al Parlamento scozzese il potere di indire il referendum entro la fine del 2014. Quest'ultimo,

---

materie; nel 1998 il Parlamento di Londra approvò quindi lo *Scotland Act 1998* che crea uno dei modelli più avanzati di regionalismo asimmetrico.

Per una ricostruzione storica del nazionalismo scozzese e del processo di devolution si segnalano, a titolo esemplificativo, G. Donaldson, *Scottish Devolution: The Historical Background*, in J.N. Wolfe (ed), *Government and Nationalism in Scotland. An Enquiry by Members of the University of Edinburgh*, Edinburgh, University Press, 1969, pp. 4-16; H.J. Hanham, *Scottish Nationalism*, London, Faber and Faber, 1969, p. 50 ss; J. P. Kellas, *The Scottish Political System*, Cambridge, University press, 1989; W. Robertson, *The History of Scotland*, London, Routledge, 1996. Sull'evoluzione della *devolution* scozzese in stretta connessione con il referendum indipendentista v., in particolare, G. Caravale, *Il referendum del 18 settembre: Scotland chooses the best of both worlds*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2014; D. G. Bianchi, *Breve storia del nazionalismo scozzese*, in A. Torre (a cura di), *Il Regno è ancora unito?*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016, p. 71 ss; C. Martinelli, *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>51</sup> Nelle elezioni del 5 maggio 2011 lo Snp ha vinto le elezioni aggiudicandosi 69 dei 129 seggi dell'Assemblea di Holyrood.

<sup>52</sup> *Agreement between the United Kingdom Government and Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, October, 15, 2012, in Gov.scot.

<sup>53</sup> Nel *draft* si precisava soltanto che il referendum avrebbe dovuto svolgersi entro il 31 dicembre 2014. V. G. Caravale, *A family of Nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Napoli, Jovene, 2017, p. 52.

<sup>54</sup> Id., p. 48.

<sup>55</sup> Previamente approvato dal Parlamento di Holyrood sulla base della *Sewel Convention*.

esercitando la competenza attribuitagli dal nuovo *Order*, ha approvato, su proposta del Governo di Edimburgo, lo *Scottish independence referendum (franchise) Act 2013*, che ha definito i soggetti aventi diritto al voto, e lo *Scottish independence referendum Act 2013*, che ha fissato la data e le regole per lo svolgimento del referendum e della campagna referendaria<sup>56</sup>.

Per quanto riguarda l'elettorato attivo, la grande innovazione del *Franchise Act* è stata l'estensione del diritto di voto ai cittadini residenti in Scozia maggiori di sedici anni di età e, quindi, l'abbassamento dell'età minima per il voto dai 18 ai 16 anni<sup>57</sup>. L'art. 2 di tale *Act* attribuiva, infatti, il diritto di voto ai cittadini del Regno Unito, di un Paese dell'Unione europea o di un Paese del Commonwealth, residenti in Scozia e iscritti nei registri elettorali locali o nei nuovi registri appositamente istituiti per gli *youngvoters*<sup>58</sup>. La possibilità di estendere il voto ai cittadini rientranti in questa fascia di età, già prevista nel *memorandum of agreement*, era stata fortemente voluta da Salmond che sperava di attrarre alla causa indipendentista i giovani più facilmente inclini – a suo parere – a un voto favorevole all'indipendenza.

Le altre questioni fondamentali del referendum riguardanti la formulazione del quesito, le regole per la campagna referendaria e per il voto, sono state, invece, definite dal *Referendum Act*, che ha ricalcato in parte la disciplina contenuta nel *Political Parties, Election and Referendum Act 2000* (PPERA) non direttamente applicabile al referendum scozzese<sup>59</sup>.

Per quanto concerne il quesito, una volta scartata l'ipotesi del *multi-option* referendum sostenuta dal governo scozzese, l'attenzione si è concentrata sulla sua esatta formulazione<sup>60</sup>. Un ruolo consultivo fondamentale è stato svolto dall'*Electoral Commission*, organo indipendente istituito nel 2000 dal PPERA per la regolamentazione del finanziamento dei partiti, a cui l'accordo di Edimburgo ha esteso la competenza sul referendum scozzese, applicando la procedura di valutazione del quesito referendario richiesta per gli altri referendum indetti con legge del Regno. Il parere della Commissione, ancorché non vincolante, ha portato a una modifica del quesito referendario rispetto alla sua originaria formulazione: “*Do you agree that Scotland*

<sup>56</sup> Per un'analisi della legislazione scozzese si rinvia, in particolare, a S. Tierney, S. Suteu, *Towards a Democratic and Deliberative Referendum? Analysing the Scottish Independence Referendum Bill and the Scottish Independence (Franchise) Bill*, Edimburgh Centre for Constitutional Law, Edimburgh Law School, 2013; Id., *Legal Issues Surrounding the Referendum on Independence for Scotland*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3, 2013, p. 359; J. O. Frosini-G. Tagiuri, *Votare per il referendum: quali regole?*, in A. Torre (a cura di), *op. cit.*, p. 307 ss.

<sup>57</sup> P. Hopkins, *Young people and the Scottish Independence referendum*, in *Political Geography*, n. 46, 2015, spec. pp. 91-92.

<sup>58</sup> In tal modo si escludevano gli scozzesi residenti in altre parti del Regno Unito mentre si includevano inglesi, gallesi, nord-irlandesi residenti in Scozia v. J. O. Frosini-G. Tagiuri, *cit.*, p. 310.

<sup>59</sup> Sul ruolo e la regolamentazione dell'istituto referendario nell'ordinamento britannico v. A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, in particolare, M. Calamo Specchia, *Quale disciplina referendaria nel Regno Unito? Brevi note su di un approccio sistematico per un modello a-sistematico*, in Id., p. 139.

<sup>60</sup> Il governo scozzese aspirava ad un *multi-option* referendum che prospettasse agli elettori, oltre al Sì e il No alla indipendenza, una terza alternativa, un'opzione intermedia rivolta a conferire alla Scozia una maggiore autonomia finanziaria (*devo max*). Ipotesi a cui Salmond ha dovuto rinunciare per via dell'opposizione del governo britannico che giudicava tale proposta poco chiara e fuorviante.

*should be an independent country?*”. La formula “*Should Scotland be an independent country?*” è stata quella definitivamente adottata all’articolo 1 del *Referendum Act* sulla base dell’intervento della Commissione, che ha suggerito di eliminare il “do you agree” ritenuto inadeguato a soddisfare il requisito della neutralità. Nel suo rapporto conclusivo la Commissione ha evidenziato come la formulazione del *do you agree* configurasse il quesito come una “domanda suggestiva” in grado di influenzare l’elettore nel dare una risposta affermativa<sup>61</sup>.

L’intervento della Commissione non si è limitato a una consulenza sulla formulazione del quesito ma si è esteso anche ad altri aspetti legati ai limiti di spesa da osservare, alle operazioni di registrazione dei gruppi impegnati in campagna elettorale, alla divulgazione delle informazioni al pubblico, e al monitoraggio degli obblighi da rispettare nel *referendum period*, vale a dire 16 settimane prima della data prestabilita per il voto<sup>62</sup>.

In particolare, per quanto riguarda la campagna elettorale, il *Referendum Act* ha individuato per le due tipologie di *campaigners*, i *permitted participants* e le *designated organizations*, il rispetto di determinati obblighi e differenti limiti di spesa<sup>63</sup>. Le due organizzazioni *lead campaigners* favorevoli e contrarie all’indipendenza, *Yes Scotland* e *Better Together*<sup>64</sup>, costituite nel 2012 e proclamate ufficialmente dalla Commissione il 23 aprile 2014 - hanno condotto la campagna elettorale esponendo gli argomenti a favore e contro l’indipendenza. A sostegno della prima tesi sono stati pubblicati da parte del governo scozzese vari documenti, ove sono state illustrate le ragioni del Sì, insistendo soprattutto sulla solidità e le potenzialità dell’economia scozzese, e presentando i contenuti di un progetto molto articolato per la costituzione di una Scozia indipendente, con un welfare molto forte, integrata nell’Unione europea e legata a una unione monetaria con il Regno Unito. Anche sul fronte opposto sono stati pubblicati da parte del governo britannico diversi documenti sotto la sigla “Scotland analysis”, che hanno esposto le ragioni del No all’indipendenza, insistendo

<sup>61</sup> Electoral Commission, *Referendum on Independence for Scotland. Advice of the Electoral Commission on the Proposed Referendum Question*, 2013, p. 13.

<sup>62</sup> S. Tierney, *The Scottish Independence Referendum: A Model of Good Practice in Direct Democracy?*, in A. McHarg, T. Mullen, A. Page, N. Walker (ed.), *The Scottish Independence Referendum: Constitutional and Political Implications*, Oxford, University press, 2016, p. 53.

<sup>63</sup> Per un’analisi di questi aspetti si rinvia a O. Gay, *Scottish Referendum: the Campaign Rules*, House of Commons Library, SN/PC/06604, 2014; J. O. Frosini-Giacomo Tagiuri, *Votare per il referendum: quali regole?*, cit., p. 307 ss; J. Mitchell, *The Referendum Campaign*, in A. McHarg, T. Mullen, A. Page, N. Walker (ed.), *op. cit.*, p. 75. Per quanto riguarda i *permitted participants*, la legge prevedeva che chiunque volesse spendere più di 10.000 sterline nella campagna referendaria doveva registrarsi presso la Commissione e acquisiva, così, il diritto di spendere fino a un massimo di 150.000 sterline, nel rispetto degli obblighi previsti per il *referendum period*. Le *designated organizations*, quali organizzazioni di vertice dei gruppi impegnati nella campagna elettorale, invece, non potevano spendere più di 1,5 milioni di sterline e non avevano diritto a usufruire dei finanziamenti pubblici. I partiti politici avevano il diritto di spendere in proporzione al numero dei voti ottenuti alle elezioni del 2011.

<sup>64</sup> Il movimento *Yes Scotland* favorevole all’indipendenza era sostanzialmente composto dallo *Scottish National Party*, dagli ecologisti dello *Scottish Green Party* e da alcuni gruppi minori. Il movimento contrario all’indipendenza *Better Together* era composto invece dai laburisti, i liberali e i conservatori. Va osservato che nel 2014 allo slogan *Better Together* è stato affiancato quello di *No thanks* proprio per avvicinare gli elettori alla scheda elettorale e al No da scegliere il giorno della votazione referendaria. Su questi aspetti v. G. Caravale, *A family of Nations*, cit., p. 35 ss.

sui vantaggi della permanenza della Scozia nel Regno legati, soprattutto, al mantenimento della sterlina, a una tassazione ridotta a fronte di una maggiore spesa pubblica<sup>65</sup>.

Il dibattito su questi temi e sulle molteplici implicazioni di una svolta indipendentista della Scozia è stato molto acceso fino alla fine, sia pur nel rispetto del *Purdah Period* previsto dal *Referendum Act* (Schedule 4, *Paragraph* 26), periodo di 28 giorni antecedenti la data del voto in cui si è imposto alla amministrazione scozzese di astenersi obbligatoriamente da ogni attività promozionale; obbligo che anche il governo britannico si era impegnato a rispettare nel quadro dell'Accordo di Edimburgo. Oltre a ciò, durante la campagna elettorale è stata assicurata un'ampia divulgazione delle informazioni al pubblico, soprattutto grazie al ruolo svolto dalla Commissione che ha portato avanti una campagna informativa molto estesa e capillare, sia pur astenendosi dal chiarire il significato e i contenuti dell'indipendenza. La Commissione, ad esempio, ha distribuito una *Voting Guide* contenente tutte le informazioni fondamentali su quando e come votare e una dichiarazione congiunta dei governi scozzese e britannico in cui sono state illustrate le conseguenze della vittoria e della sconfitta dell'opzione separatista.

Il 18 settembre 2014 si è celebrato, quindi, l'atteso referendum sull'indipendenza della Scozia dal Regno Unito, in cui si è registrata anzitutto un'elevatissima partecipazione elettorale, pari all'84,6% degli aventi diritto al voto, e in cui il 55,3% dell'elettorato scozzese ha votato per il No e il 44,7% per il Sì. La maggioranza degli scozzesi ha deciso di rimanere quindi nel Regno Unito, contrariamente a quanto indicato nei sondaggi elettorali del 7 settembre che avevano previsto la vittoria del Sì, in rimonta di circa 10 punti percentuale rispetto al fronte unionista. L'avanzamento del voto separatista pronosticato nei sondaggi, che aveva destato forti preoccupazioni economiche e politiche, ha spinto i tre principali partiti politici nazionali (laburisti, conservatori e liberal-democratici) a presentare -a distanza di due giorni dal *referendum day*- una proposta per la devoluzione di competenze ulteriori alla Scozia (*devo-max*) che è stata resa pubblica in una dichiarazione nota come *The Vow* pubblicata sul *Daily Record* del 16 settembre<sup>66</sup>. Questa proposta tripartita del fronte unionista, considerata propagandistica e strumentale a raccogliere il consenso dell'elettorato fluttuante da parte del nazionalismo scozzese, rappresenta, invero, un documento politico di grande importanza per comprendere la politica scozzese post- referendaria e il successivo *Scotland Act 2016*.

All'indomani del voto referendario, il Presidente Cameron ha avviato un percorso di riforma mediante l'istituzione della *Smith Commission*, incaricata di elaborare un *draft* sulla *devolution* di poteri all'Assemblea di *Holyrood*, che si è concluso con l'approvazione definitiva nel febbraio 2016 dello *Scotland Act 2016*. La nuova legge ha attribuito carattere permanente e irrevocabile al parlamento e al governo scozzesi definendole

<sup>65</sup> Ibidem, p. 73-78. Per una ricostruzione del dibattito referendario e dei progetti politici presentati prima e durante la campagna referendaria, si rinvia all'analisi dettagliata dell'Autrice. Cfr. A.a.Vv, *The referendum debate*, in A. McHarg, T. Mullen. A. Page, N. Walker (ed.), *op. cit.*, pp.101-225.

<sup>66</sup> Per un'analisi di questo documento si rinvia, in particolare, a A. Torre, *Una Costituzione sotto stress. Riflessioni sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, in Id., *op. cit.*, p. 9 ss.

istituzioni “permanenti”. Ha assegnato al parlamento di *Holyrood* maggiori competenze in diverse materie (di natura fiscale, elettorale, di sfruttamento delle risorse naturali), attribuendogli anche la facoltà di abrogare quanto disposto dallo *Scotland Act 1998* in materia elettorale. Ha formalizzato a livello legislativo il riconoscimento della *legislative consent motion* e della *Barnett formula* che riconosce un trattamento fiscale e finanziario particolarmente vantaggioso per la Scozia

Si tratta di modifiche che incidono significativamente sul sistema devoluto scozzese e che evidenziano come il referendum indipendentista, nonostante l’esito contrario all’opzione separatista, abbia fatto da apripista ad una serie di riforme e cambiamenti in grado di condizionare l’assetto dei rapporti e gli equilibri costituzionali tra la Scozia e il Regno Unito con ricadute sull’intero processo devolutivo. Se queste riforme abbiano determinato l’avanzamento verso un sistema devoluto più autonomo e asimmetrico destinato a rimanere tale, ovvero, viceversa, rappresentino l’ultimo stadio evolutivo prima della indipendenza della nazione scozzese, non rappresenta certo un quesito semplice a cui rispondere. Gli sconvolgimenti dell’ultimo anno nel Regno Unito legati all’esito positivo del referendum sulla Brexit del 23 giugno hanno avuto conseguenze dirompenti sulla *devolution*<sup>67</sup>. In particolare in Scozia, la *First Minister* Nicola Sturgeon, in linea con quanto previsto nel suo manifesto elettorale per le elezioni di maggio 2016, aveva preannunciato, immediatamente dopo il referendum sulla Brexit, la celebrazione di un secondo referendum sull’indipendenza da Londra in previsione dell’uscita del Regno dall’Unione europea contro la volontà della maggioranza degli scozzesi<sup>68</sup>. Questa strada è stata in seguito scartata dalla Sturgeon, che ha deciso di congelare l’ipotesi di un secondo referendum, sia a causa dell’opposizione del governo di Londra, sia per l’arretramento elettorale registrato dal suo partito nelle elezioni anticipate del 7 giugno 2017 che ha subito una perdita di 21 deputati rispetto alle politiche del 2015<sup>69</sup>. Le incognite legate alle modalità di realizzazione della Brexit e alla risoluzione della riemessa questione indipendentista scozzese rendono ampiamente incerto il punto di approdo di questa nuova e complessa fase nel Regno Unito, caratterizzata da profonde incertezze politiche e istituzionali e destinata a subire trasformazioni costituzionali significative.

Per quel che interessa in questa sede, non si può tuttavia non sottolineare come il referendum indipendentista scozzese e le regole che ne hanno disciplinato lo svolgimento abbiano garantito una consultazione referendaria pienamente democratica che può costituire un esempio di *good practice* nel diritto comparato.

##### 5. *La rivendicazione del cd. derecho a decidir e la consultazione sull’indipendenza della Catalogna del 9 novembre 2014*

<sup>67</sup> Sulle conseguenze del voto sulla Brexit nel sistema politico istituzionale britannico v. tra i primi contributi nella dottrina italiana G. Baldini, *La Gran Bretagna dopo la Brexit*, Bologna, Il Mulino, 2016. Sulle conseguenze della Brexit sulla *devolution* v. G. Caravale, *A family of Nations*, cit., pp.197-219.

<sup>68</sup> Sul punto v. G. Ferraiuolo, D. Praino, *Un nuovo referendum in Scozia tra hard Brexit e nodi della integrazione europea*, in *Osservatorio Aic*, n. 1, 2017; G. Conti, *Un secondo referendum scozzese tra parliamentary sovereignty e popular sovereignty*, in *Rivista Aic* n. 3, 2017.

<sup>69</sup> Sulle ultime elezioni legislative in Gran Bretagna v. G. Caravale, *Is June the end of May?* In *Forum Dpceonline*.

In una direzione completamente opposta si è orientata la vicenda indipendentista della Catalogna<sup>70</sup> ove, nell'impossibilità di celebrare un referendum autonomico di natura secessionista, si è aperto un conflitto di proporzioni inedite nei rapporti tra Madrid e Barcellona. Conflitto sfociato nel 2014 e 2017 nella celebrazione di due consultazioni popolari sull'indipendenza, di diversa natura giuridica, ma entrambe illegali e dichiarate incostituzionali dal Tribunale costituzionale.

Il tema dell'indipendenza ha iniziato ad affermarsi all'indomani della nota sentenza del Tribunale costituzionale n. 31 del 2010, sulla riforma dello statuto di autonomia della Catalogna, intervenuta a distanza di quattro anni dalla presentazione del ricorso del partito popolare. La sentenza, che ha dichiarato l'incostituzionalità di 14 disposizioni e offerto una reinterpretazione conforme a Costituzione di altre 27 disposizioni, è stata ampiamente criticata dalla classe politica e dalla società civile catalana per aver compresso la portata autonomistica del nuovo statuto<sup>71</sup>. E' iniziata così una fase molto complessa che ha portato al rafforzamento del c.d. nazionalismo catalano<sup>72</sup> e allo sviluppo di un fenomeno politico-sociale di ampie dimensioni impegnato a rivendicare il cd. *derecho a decidir*, attraverso la celebrazione di un referendum<sup>73</sup>, e a rilanciare il progetto indipendentista facendo principalmente leva

<sup>70</sup> Per una comparazione tra le due esperienze referendarie cfr. U. Haider Quercia, *Ordinamenti autonomistici tra riforma e secessione: il significato del referendum d'indipendenza in Scozia ed in Catalogna*, in *Pervorsi costituzionali*, n. 3, 2014, p. 665; I. Ruggiu, *Referendum e secessione...*, cit..

<sup>71</sup> Tra i numerosi commenti si v. A.A.V.V., *Valoración general de la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional*, in *Revista catalana de dret públic*, n.1, 2010, pp. 9-68; 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*, n. 18, 2010. In senso critico cfr., in particolare, J. Pérez Royo, *La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado autonómico*, e P. Requejo Rodríguez, *La posición del Tribunal constitucional español després de la STC 31/2010*, entrambi in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 43, 2011, rispettivamente, pp. 121-149, e p. 6 ss.

<sup>72</sup> Va ricordato che la Catalogna vanta un'ampia esperienza di autogoverno nel corso della lunga evoluzione storica spagnola, che può così essere sintetizzata nei suoi tratti fondamentali. A partire dal XIV secolo fu creata la Generalità di Catalunya e si sviluppò nella regione un sentimento anticastigliano e separatista che portò ad opporsi al Regno spagnolo di Filippo V. Questi, una volta vinta la guerra di successione, soppresse con il decreto *de Nueva Planta* le istituzioni di autogoverno catalane e costituì uno stato unitario. Nel XVIII secolo, a seguito di un processo di rafforzamento economico e culturale della regione, riemersero tendenze separatiste e autonomistiche, soprattutto con lo sviluppo del catalanismo tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, movimento politico e culturale fondato sull'affermazione dell'identità e della nazione catalana. Nel 1914 si ricostituirono istituzioni politiche autonome nella regione con la fondazione della *Mancomunidad* della Catalogna, organo amministrativo interprovinciale, soppressa nel 1925 dal dittatore Primo de Rivera. Con la caduta della dittatura di Rivera, infine, il nazionalismo radicale catalano trovò un'espressione a livello politico con la vittoria di *Esquerra Republicana de Catalunya*, che nel 1931 proclamò la Repubblica catalana e iniziò un percorso di negoziazione con Madrid che condusse all'approvazione dello statuto di autonomia e all'affermazione della Generalità della Catalogna. La Generalità e lo statuto furono abrogati dal dittatore Francisco Franco nel 1936 e vennero nuovamente ricostituiti nel 1977 con la fine della dittatura franchista. Sulla nascita e l'evoluzione storica del nazionalismo catalano e del catalanismo si rinvia, tra i numerosi contributi, a M. Caminal, *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*, Barcelona, Empúries, 1998, p. 90; Montserrat Guibernau, *Catalan Nationalism. Francoism, transition and democracy*, London, Routledge, 2004.

<sup>73</sup> In dottrina si ritiene che tale diritto derivi dal principio democratico e dal diritto di partecipazione politica riconosciuti dalla Costituzione (artt.1.1 e art. 23. 1 Cost). In linea generale viene definito come un diritto individuale ad esercizio collettivo dei membri di una determinata comunità, territorialmente localizzata e

su un sentimento di “vittimismo culturale ed economico” presente nella Comunità autonoma<sup>74</sup>. La crisi e la proliferazione di problemi di natura economica e sociale, unitamente allo sviluppo di un forte sentimento anticentralista, hanno contribuito ad alimentare la causa indipendentista, fornendo ai partiti e alle organizzazioni della società civile la possibilità di strumentalizzare la questione (prime tra tutte, *Òmnium cultural* e l'*Assemblea Nacional Catalana*).

L'inizio del processo sovranista catalano (c.d. *proceso soberanista*) si suole generalmente collegarlo al fallito tentativo del Governo catalano di siglare con il Governo statale il *Pacto Fiscal*, accordo con il quale si aspirava a introdurre un modello di autonomia fiscale simile al *concierto económico* vigente nel Paese Basco<sup>75</sup>. La mancata approvazione del *Pacto Fiscal*, che può essere considerato un importante spartiacque nel passaggio dall'autonomismo all'indipendentismo, ha determinato, infatti, un cambio di orientamento politico imprimendo un certo dinamismo al processo secessionista<sup>76</sup>.

La prima tappa di tale processo si è consumata il 25 novembre 2012 con la celebrazione di elezioni anticipate nella Comunità autonoma. Tali elezioni sono state giocate dal presidente uscente prevalentemente sui temi del diritto a decidere e del referendum di autodeterminazione, nella speranza di sfruttare il consenso emerso in occasione del clamoroso successo della *Diada*<sup>77</sup>. La vittoria elettorale a maggioranza relativa di *Convergència i Unió* (CiU) ha spinto Artur Mas a siglare con *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) un accordo di investitura e governabilità, c.d. *Acord per*

---

democraticamente organizzata, che permette di esprimere, mediante un procedimento democratico, la volontà di ridefinire il proprio *status* politico-istituzionale, includendovi finanche la possibilità di costituire uno Stato indipendente. Sul *derecho a decidir* esiste una vastissima letteratura. Tra i tanti contributi si rinvia a L. Cappuccio, M. Corretja Torrens (a cura di), *El derecho a decidir: un diálogo italo-catalán*, Barcellona, 2014; J. M. Castellà i Andreu, *Secesión y referéndum sobre el “derecho a decidir” en Cataluña: una aproximación desde el Derecho Constitucional*, in A.A.V.V., *El futuro territorial del estado español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 451-490; J. Jiménez Sánchez, *Principio democrático y derecho a decidir*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 19, 2014, pp. 211-233; J. M. Vilajosana, *Principio democrático y justificación constitucional de derecho a decidir*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 19, 2014, pp. 178-210; A. González Bondía, J. López Hernández J. M. Vilajosana Rubio, M. Barceló I Serramalera y Mercé Correija Torrens, *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona, Atelier, 2015; J. Tudela Aranda, *El derecho a decidir y el principio democrático*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 37, 2016, p. 477 ss.

<sup>74</sup> In questi termini v. G. Ariño Ortiz, *La independencia de Cataluña: historia, economía, política, derecho*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, p. 75, che sottolinea, in senso critico, come il nazionalismo catalano abbia legato a una continuativa e instancabile rivendicazione del c.d. *hecho diferencial* una certa falsificazione della storia e una situazione di limitazione culturale e di svantaggio economico per la Catalogna imputabile prevalentemente al meccanismo di *balanza fiscal*.

<sup>75</sup> Il Parlamento della Catalogna aveva approvato pochi mesi prima, il 25 luglio 2012, il c.d. *Pacto Fiscal*, in cui si prevedeva di introdurre un nuovo regime fiscale basato principalmente su un'Agenzia tributaria catalana incaricata di riscuotere e gestire tutte le imposte nella Comunità autonoma.

<sup>76</sup> Il cambio di orientamento si intravede chiaramente nella risoluzione n.742/IX, *sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalidad*, approvata dal Parlamento catalano il 27 settembre 2012. Con tale risoluzione si richiedeva al Governo di farsi promotore nella legislatura successiva di una consultazione che consentisse al popolo catalano di decidere liberamente e democraticamente il proprio futuro politico.

<sup>77</sup> La *Diada* è la festa nazionale catalana in cui si commemora la resa di Barcellona alle truppe borboniche di Filippo V di Spagna avvenuta nel 1714. Negli ultimi anni, specie a partire dal 2012, le manifestazioni della *Diada* hanno raccolto l'adesione della maggior parte delle forze politiche e la partecipazione di milioni di persone che hanno palesato l'esistenza di un forte sentimento indipendentista nella Comunità autonoma.

a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya, in cui è stata definita nel dettaglio la strategia indipendentista (c.d. *boja de ruta*) per pervenire alla celebrazione di un referendum sull'indipendenza da Madrid entro la fine del 2014. E' iniziato, così, un percorso in cui il Governo catalano ed ERC, con il sostegno dei partiti del *derecho a decidir*<sup>78</sup>, hanno portato avanti con grande decisionismo politico le iniziative indicate nell'accordo, e il Governo statale, dal canto suo, si è opposto a ognuna di tali iniziative invocando il rispetto della Costituzione e ricorrendo continuativamente al Tribunale costituzionale.

Dapprima le istituzioni catalane, sulla scorta delle indicazioni del Consiglio di Transizione nazionale<sup>79</sup>, hanno cercato di aprire una trattativa con il Governo Rajoy per negoziare la celebrazione di un referendum entro i margini offerti dalla Costituzione, che disciplina l'istituto del referendum consultivo a livello nazionale all'art. 92, riservando allo Stato la competenza esclusiva di autorizzarne la convocazione (art. 149.1, 32)<sup>80</sup>. Un secondo tentativo è stato compiuto, invece, richiedendo la delega della competenza statale in materia referendaria ai sensi dell'articolo 150, c. 2 Cost. L'8 aprile 2014 la proposta di legge organica presentata dal Parlamento catalano è stata tuttavia respinta ad ampia maggioranza del Congresso dei deputati<sup>81</sup>, perché ritenuta in contrasto con i principi costituzionali dell'unità della nazione spagnola e dell'appartenenza della sovranità al popolo spagnolo. E' fallito poi anche il tentativo successivo del fronte indipendentista di celebrare una

<sup>78</sup> I partiti del c.d. *diritto a decidere* sono quei partiti che si esprimono a favore della celebrazione di una consultazione popolare sul futuro politico della Catalogna, a prescindere dalla posizione che assumono in merito all'indipendenza. In seguito alle ultime elezioni del 2015 sono 83 i deputati favorevoli alla rivendicazione referendaria (vale a dire il 61,5% dell'assemblea), di cui 62 appartenenti alla lista *Junts pel Sí* (JxSi), 10 alla *Candidatura d'Unitat Popular* (CUP), e 11 a *Catalunya Sí Que es Pot* (CSQP).

<sup>79</sup> Il Consiglio di Transizione nazionale è stato istituito mediante decreto n. 113/2013, quale organo di consulenza giuridica incaricato di portare a termine il processo di transizione nazionale e individuare le strategie per celebrare, entro il 2014, una consultazione legale sul futuro politico della Catalogna. Il 25 luglio 2013 il Consiglio neoistituito ha approvato l'*Informe* dal titolo "La consulta sobre el futuro político de Catalunya", ove sono state individuate le cinque vie percorribili per convocare una consultazione legale. Tali vie consistono, sostanzialmente, nella celebrazione di un referendum consultivo regolato e autorizzato dallo Stato ai sensi dell'art. 92, c. 1 Cost.; nella delega alla Generalità della competenza statale per l'autorizzazione del referendum conformemente all'art. 150, c. 2 Cost.; nell'applicazione della legge catalana n. 4/2010, sulle consultazioni popolari per mezzo del referendum; nell'approvazione e applicazione della legge regionale sulle consultazioni popolari non referendarie; e infine, nella revisione costituzionale. Il 1° *Informe* è stato in seguito incluso, insieme agli altri 18 redatti dal Consiglio, nel Libro Bianco su "La transició nacional de Catalunya", pubblicato online sul sito del Dipartimento della presidenza della Generalità della Catalogna nella sezione relativa all'autogoverno dedicata al *Consell Assessor per a la Transició nacional* ([http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits\\_d\\_actuacio/desenvolupament\\_autogovern/](http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/desenvolupament_autogovern/))

<sup>80</sup> L'articolo 92 della Costituzione spagnola prevede che le decisioni politiche di speciale importanza possano essere sottoposte a referendum, che deve essere indetto dal Re, su proposta del Presidente del Governo, previa autorizzazione del Congresso dei deputati. Secondo una parte dei giuristi catalani, il referendum catalano avrebbe potuto essere ricondotto, *in primis*, a tale articolo e lo Stato lo avrebbe potuto convocare rapidamente, stabilendo il quesito, il procedimento per celebrarlo e una modalità specifica di partecipazione della Generalità. Soluzione questa che, secondo gli esperti, sarebbe stata pienamente compatibile con l'art. 149. 1.32 Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva ad autorizzare l'indizione del referendum.

<sup>81</sup> Il Congresso dei Deputati ha respinto, con i 299 voti contrari del Pp, Psoe, UpYd, *Unión del pueblo navarro* (UPN), *Foro Asturias*, e i 47 favorevoli di CiU, *Izquierda plural*, *Grupo Vasco*, e di parte del gruppo misto (e una astensione), la proposta di legge organica presentata dal Parlamento catalano.

“consultazione popolare non referendaria” sul futuro politico della Catalogna sulla base della legge catalana n. 10/2014, *de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana*<sup>82</sup>, fondata sull’art. 122 dello Statuto di autonomia<sup>83</sup>. Ad essa si è fatto ricorso nell’impossibilità di pervenire alla più complessa applicazione della legge catalana n. 4/2010, sulle consultazioni popolari referendarie, già impugnata dal Governo Zapatero dinanzi al Tribunale costituzionale<sup>84</sup>. La legge mirava a introdurre, infatti, un istituto distinto dal referendum in grado di offrire copertura giuridica alla consultazione indipendentista, senza richiedere una preventiva autorizzazione dello Stato, ma riservandone la competenza in via esclusiva alla Generalità.

La consultazione popolare non referendaria, convocata con decreto del Presidente della Generalità n. 129/2014<sup>85</sup>, avrebbe dovuto svolgersi nella data del 9 novembre 2014, e avere a oggetto i medesimi quesiti sull’indipendenza decisi unilateralmente dai partiti del fronte indipendentista e preannunciati da Artur Mas: *¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? ¿Quiere que sea independiente?*. Questa consultazione -come è noto- non ha avuto luogo poiché sia la legge che il decreto di convocazione sono stati impugnati dal Governo Rajoy e sospesi in via cautelare dal Tribunale costituzionale e,

<sup>82</sup> La legge introduce e regola: la categoria delle consultazioni popolari non referendarie a livello autonomico o locale, in seguito, parzialmente annullata dal Tribunale costituzionale, e quella dei c.d. processi di partecipazione popolare. Le consultazioni popolari non referendarie, convocabili direttamente dal presidente della Generalità o dal Presidente dell’ente locale interessato, presentano delle caratteristiche di partecipazione (apertura ai cittadini catalani maggiori di 16 anni di età, ai cittadini catalani residenti all’estero, nonché ai residenti in Catalogna provenienti da altri Stati membri dell’Unione) e delle garanzie procedurali specifiche (*Comisión de control* e *Comisiones de seguimiento*), che -nell’intento dei redattori della legge- avrebbero dovuto differenziarle dal referendum. I cd. processi di partecipazione popolare sono, invece, azioni istituzionalizzate rivolte a facilitare e a promuovere l’intervento dei cittadini nella determinazione e nella valutazione delle politiche pubbliche. In tale categoria rientrano l’inchiesta, l’udienza pubblica, e i fori di partecipazione.

<sup>83</sup> L’art. 122 dello Statuto catalano attribuisce alla Generalità la competenza esclusiva per la definizione del regime giuridico, le modalità, il procedimento e la convocazione degli strumenti di consultazione popolare, con l’eccezione di quanto disposto dall’articolo 149.1.32 Cost.. In seguito il Tribunale costituzionale, con la sentenza sullo statuto catalano n. 31/2010, ha affermato che l’articolo 122 è conforme a Costituzione nella misura in cui l’espressione qualsiasi altro strumento di consultazione popolare non comprenda il referendum, chiarendo che non soltanto l’autorizzazione ma anche la disciplina di tale istituto sono riservate alla competenza dello Stato.

<sup>84</sup> L’istituto del referendum autonomico veniva regolato dalla legge n. 4/2010, *de consultes populars per via de referèndum*, che trova a sua volta fondamento nell’art.122 dello Statuto di autonomia. L’art. 13 di tale legge prevedeva che: una volta approvata da parte del Parlamento la proposta di consultazione popolare, il presidente o la presidente della Generalità trasmettesse al Governo statale la richiesta di autorizzazione. Per la convocazione del referendum era necessaria l’autorizzazione del Governo centrale in conformità a quanto sancito dall’art. 149.1.32 Cost. Il Governo spagnolo ha presentato il ricorso n. 8912, del 27 dicembre 2010, contro tale legge, che il Tribunale ha giudicato ammissibile sospendendone per cinque mesi l’applicazione. Il Tribunale, senza pronunciarsi nel merito, ha poi rimosso la sospensione cautelare della legge con l’ordinanza n. 87, del 9 giugno 2011, non ritenendo che le disposizioni impuginate fossero in grado di arrecare un pregiudizio concreto allo Stato. A distanza di quattro anni dall’interposizione del ricorso, ha poi dichiarato l’incostituzionalità parziale di tale legge con la sentenza n. 51/2017, del 10 maggio (BOE n. 142, del 15 giugno 2017). I giudici hanno ritenuto che la legge impugnata avesse regolato una tipologia di referendum non prevista né dalla Costituzione, né dalla legislazione statale regolante le modalità di referendum, e che la competenza autonoma per la regolazione dell’istituto referendario avrebbe potuto esercitarsi soltanto qualora il legislatore statale, mediante legge organica, avesse previsto la figura del referendum autonomico.

<sup>85</sup> DOGC n. 6715, del 27 settembre 2014.

in seguito, giudicati incostituzionali<sup>86</sup>. In sua sostituzione è stata celebrata, sempre nella data prefissata del 9 novembre (9N), una consultazione alternativa, definita *processo partecipativo* dalle autorità catalane, resa possibile grazie all'opera di circa 40.000 volontari. Nell'ambito di questo processo i 2.344.828 catalani partecipanti si sono espressi con una maggioranza dell'80,91% a favore dell'indipendenza da Madrid<sup>87</sup>. Questa consultazione, che nell'intento dei suoi promotori avrebbe dovuto essere ricondotta ai processi di partecipazione popolare previsti in quella parte della legge non sospesa dal Tribunale costituzionale (*Título III: "Procesos de participación ciudadana"*), non trova in realtà un fondamento specifico in tale legge<sup>88</sup>. Inoltre la consultazione popolare è stata celebrata nonostante il Tribunale costituzionale avesse adottato, sempre ai sensi dell'art. 161, c. 2 Cost., un secondo pronunciamento sospensivo di tutte le attività preparatorie e organizzative collegate alla consultazione, che in seguito è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 138/2015<sup>89</sup>. La celebrazione della consultazione, considerata un processo partecipativo dalle istituzioni catalane e un atto illegittimo e di disobbedienza istituzionale da parte del Governo di Madrid, ha creato un conflitto molto grave nell'ordinamento spagnolo, che ha portato all'apertura di processi giudiziari contro l'ex presidente del governo, e altri esponenti del governo,

<sup>86</sup> Il 29 settembre il Governo statale ha presentato il ricorso n. 5829-2014 dinanzi al Tribunale costituzionale contro la legge catalana n. 10/2014, e ha impugnato, altresì, il decreto n. 129/2014, di indizione della consultazione popolare, ai sensi dell'art. 161, c.2 Cost., dopo aver ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato (*dictamen n. 964/2014*). Il Tribunale ha dichiarato ammissibile il ricorso del Governo che ha determinato l'immediata sospensione degli atti impugnati in via cautelare (*nota informativa n. 74/2014*). A distanza di cinque mesi, il 25 febbraio 2015, si è poi pronunciato definitivamente con la sentenza n. 31/2015 (Boe n. 64, del 16 marzo 2015) sulla legge n. 10/2014, dichiarandone l'incostituzionalità parziale, affermando che le consultazioni popolari non referendarie non si distinguono dal referendum nei tratti fondamentali (soggetti consultati, oggetto, conseguenze giuridiche), nonostante la legge impugnata abbia previsto un censo elettorale più ampio, un procedimento non basato sull'amministrazione elettorale e delle garanzie specifiche per questo tipo di consultazioni. A questa è seguita la sentenza n. 32/2015 con cui il Tribunale ha annullato il decreto 129/2014, di convocazione della consultazione popolare non referendaria, ritenendola un referendum *encubierto*, e come tale incostituzionale, perché privo, *in primis*, della preventiva autorizzazione statale e in contrasto con i procedimenti e le garanzie costituzionalmente richieste.

<sup>87</sup> Per una ricostruzione dei passaggi chiave e delle vie esplorate per pervenire alla celebrazione del c.d. processo partecipativo si rinvia a L. Cappuccio, *La lunga e accidentata marcia della Catalogna verso una consultazione sull'indipendenza*, in L. Cappuccio, G. Ferraiuolo (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2014; M. Barceló i Serramalera, *El derecho a decidir en Cataluña: cronología de la construcción de un nuevo derecho democrático*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2015.

<sup>88</sup> In questa direzione J. M. Castellà i Andreu, *El problemático encaje constitucional del "derecho a decidir" de Cataluña y sus vías de ejercicio*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2014, p. 825 ss.

<sup>89</sup> STC n. 138/2015, del 11 giugno 2015 (Boe n. 160, del 6 luglio 2015). Il Tribunale ha dichiarato incostituzionali le azioni della Generalità relative alla convocazione del processo di partecipazione cittadina contenute nella pagina web "participa2014.cat", così come gli atti e le azioni preparatorie per la realizzazione di questa consultazione, nonché qualsiasi altra azione non formalizzata ma giuridicamente vincolata alla consultazione. Questa sentenza si ricollega alle sentenze nn. 31/2015, 32/2015, che si fondano tutte sulla premessa comune secondo cui le consultazioni popolari non referendarie sono sostanzialmente assimilabili al referendum nei lineamenti fondamentali, e sono, quindi, incostituzionali in quanto prive dei requisiti e delle garanzie collegati a tale istituto. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale v. J. M. Castellà i Andreu, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016, pp. 561-592.

condannati all'interdizione dai pubblici uffici per aver promosso e organizzato tale processo<sup>90</sup>.

L'esito positivo di questa consultazione illegittima è stato tuttavia utilizzato dal Governo Mas per riavviare le negoziazioni con ERC e indire elezioni "plebiscitarie", al fine di avviare un processo di transizione destinato a concludersi, entro i 18 mesi successivi, con la costituzione di uno Stato catalano indipendente<sup>91</sup>.

### 5.1. *La deriva verso la secessione unilaterale e il referendum "illegale" del 1° ottobre 2017*

Le elezioni "plebiscitarie" del 27 settembre 2015 hanno assegnato la maggioranza assoluta dei seggi (72) ma non dei voti (47,7%) ai partiti del fronte indipendentista di *Junt Pel sí* (JxSí) e della *Candidatura d'Unitat Popular* (CUP), palesando l'inadeguatezza delle elezioni come surrogato di una consultazione popolare e le difficoltà legate all'interpretazione dei risultati in chiave referendaria<sup>92</sup>.

La volontà di adottare una strategia secessionista unitaria ha permesso di superare l'iniziale disaccordo sulla candidatura di Artur Mas e di pervenire all'investitura parlamentare di Carles Puigdemont, sindaco di Girona e presidente dell'associazione dei municipi catalani per l'indipendenza<sup>93</sup>. La costituzione del nuovo governo ha segnato l'inizio di una nuova e delicata fase, definita fra "post autonomia e pre-indipendenza", in cui si sono alternati, ad alcuni tentativi di secessione negoziata, numerose iniziative unilaterali avviate sotto le insistenti pressioni del partito anticapitalista e indipendentista della CUP.

L'intenzione di imprimere un indirizzo unilaterale al processo indipendentista si è resa inizialmente palese con l'approvazione della risoluzione 1/XI, "*sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015*", con la quale è stata dichiarata la volontà di dare avvio al processo di *desconexión* graduale dalla Spagna per la creazione di uno Stato indipendente sotto forma di Repubblica. Risoluzione che è stata giudicata un atto di rottura unilaterale dell'ordine costituzionale con la nota sentenza n. 259/2015, con cui il Tribunale ha difeso il primato della Costituzione e della democrazia costituzionale, chiarendo che qualsiasi tentativo finalizzato alla secessione sarebbe rimasto completamente fuori dall'ambito costituzionale. Ciononostante, i partiti del fronte indipendentista hanno proseguito nella direzione della secessione unilaterale con l'approvazione delle risoluzioni n.

<sup>90</sup> Il 13 marzo 2017 il Tribunale Superiore di Giustizia della Catalogna ha condannato Artur Mas a due anni di interdizione dai pubblici uffici per aver commesso un reato di disobbedienza al Tribunale costituzionale.

<sup>91</sup> Per una ricostruzione del processo di transizione si v., per tutti, nella dottrina italiana, M. Iacometti, *La Catalogna e il suo difficile percorso verso l'indipendenza*, in C. Martinelli, *La Scozia nella costituzione britannica. Storie, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 243 ss.

<sup>92</sup> Per un commento di queste elezioni si rinvia, in particolare, a G. Ferraiuolo, *27 settembre 2015: le elezioni "plebiscitarie" di Catalogna*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2015.

<sup>93</sup> Il 20 gennaio Carles Puigdemont è stato eletto Presidente della Generalità con i 70 voti favorevoli dei deputati eletti nelle liste indipendentiste di JxSí e la CUP, i 63 contrari degli altri partiti e due astensioni. L'accordo per l'investitura del nuovo presidente è stato raggiunto dai due partiti, dopo tre mesi di intense negoziazioni, il 9 gennaio, vale a dire un giorno prima dello spirare del termine per la costituzione del nuovo governo. L'accordo è stato conseguito grazie alla scelta di Artur Mas di ritirarsi dalla scena politica e al consenso raggiunto sul nome di *Carles Puigdemont* come candidato alla presidenza.

263/XI, *por la que se ratifican el Informe y las Conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente*, e n. 306/XI, *sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalidad*, che disciplinavano -rispettivamente- il processo costituente e il processo referendario catalano<sup>94</sup>. Risoluzioni, quindi, che già delineavano la strategia indipendentista a cui è stata data concreta attuazione negli ultimi mesi, nonostante fossero state entrambe annullate dal Tribunale costituzionale, che ne aveva dichiarato la incostituzionalità ribadendo la esclusiva percorribilità della strada della revisione costituzionale<sup>95</sup>.

La sfida di una secessione unilaterale è stata messa concretamente in atto il 9 giugno 2017 da Carles Puigdemont<sup>96</sup>, che ha annunciato in forma solenne la data del 1° ottobre per la celebrazione del referendum avente ad oggetto il seguente quesito: *¿Quiere que Catalunya sea un Estado independiente con forma de república?*. Il Governo spagnolo ha replicato immediatamente e duramente all'annuncio, affermando che un referendum di questo tipo non avrebbe mai potuto avere luogo nell'ordinamento spagnolo perché incostituzionale<sup>97</sup>.

Le istituzioni catalane hanno portato avanti, con evidenti forzature delle procedure parlamentari<sup>98</sup>, una serie di iniziative per pervenire all'approvazione delle leggi per regolare il referendum e il processo di separazione dallo Stato spagnolo, c.d. *leyes de*

<sup>94</sup> La risoluzione n. 263/XI, annullata integralmente dal Tribunale, faceva riferimento a un processo costituente strutturato in tre fasi, che avrebbe dovuto concludersi con l'elezione di un'Assemblea costituente incaricata di redigere il testo costituzionale da ratificare mediante referendum. La risoluzione n. 306/XI, giudicata parzialmente incostituzionale, riconosceva il diritto inalienabile della Catalogna all'autodeterminazione e indicava le regole per la celebrazione di un referendum vincolante sull'indipendenza, da svolgersi al più tardi entro la fine del mese di settembre 2017, senza il previo accordo con il Governo statale. V. le ordinanze del Tribunale costituzionale nn. 170/2016, (BOE n. 276, del 15 novembre 2016), e n. 24/2017, (BOE, n. 72, del 25 marzo 2017), in cui ha affermato che la volontà del Parlamento catalano di eludere i procedimenti di revisione costituzionale per portare avanti il progetto politico di disconnessione dallo Stato spagnolo suppone "intentar una inaceptable vía de hecho" per riformare la Costituzione incompatibile con lo Stato sociale e democratico di Diritto proclamato dalla Costituzione spagnola" (SSTC 103/2008, FJ 4; y 259/2015, FJ 7).

<sup>96</sup> Il 24 maggio 2017 Carles Puigdemont ha inviato al Presidente del Governo Mariano Rajoy una lettera per chiedere di concordare i termini e le condizioni di un referendum sul futuro politico della Catalogna. Alla lettera sono stati allegati due documenti: l'accordo approvato il giorno prima dal Governo catalano, con cui si sollecitava il Governo spagnolo ad avviare le negoziazioni sui termini e le condizioni del referendum sul futuro politico della Catalogna; e la *moció 122/xi sobre el compliment de l'apartat i.1.2, «exigència social de celebració d'un referèndum», de la resolució 306/XI*, con cui si richiedeva al Governo catalano di porre in essere le iniziative necessarie atte a ottenere il riconoscimento internazionale del referendum e l'avallo della *Venice Commission-European Commission for democracy through law*.

<sup>97</sup> Il Ministro dell'Educazione e portavoce del Governo, Iñigo Méndez de Vigo, nel corso di una conferenza stampa successiva all'annuncio, ha dichiarato: "no se va a celebrar un referèndum que va en contra de la Constitución".

<sup>98</sup> Il Parlamento della Catalogna ha provato a modificare il suo regolamento interno approvando una riforma del procedimento di lettura unica con i 72 voti della maggioranza "soberanista" (Junts Pel Sí e la CUP) e i 63 contrari di tutti gli altri gruppi dell'opposizione, che è stata pubblicata nel *Boletín Oficial de Parlamento de Catalunya* (BOPC) n. 484, del 27 luglio 2017. La riforma, attraverso la nuova redazione dell'art. 135, comma 2, introduceva una nuova e più estesa modalità applicativa di tale procedimento, prevedendo che il gruppo parlamentare promotore di una proposta di legge potesse richiederne l'attivazione senza il consenso unanime degli altri gruppi parlamentari. La riforma è stata immediatamente sospesa dal Tribunale costituzionale, che ha ritenuto ammissibile il ricorso governativo presentato ai sensi dell'art. 161, co. 2 Cost., con la *providencia* del 31 luglio 2017 (BOE n. 182, del 1 agosto 2017), principalmente perché giudicata lesiva dei diritti di partecipazione politica delle minoranze parlamentari.

*desconexión*. Fondamentale, in questo senso, si è rivelata l'applicazione dell'art. 81, comma 3 del Regolamento del Parlamento catalano, che ha permesso di modificare con carattere di urgenza l'ordine del giorno e di concluderne l'iter di approvazione in soli due giorni.<sup>99</sup> Il 6 e 7 settembre sono state approvate con i soli voti favorevoli della maggioranza indipendentista<sup>100</sup>, la legge n. 19/2017, *del referéndum de autodeterminació*<sup>101</sup>, e la legge n. 20/2017, *de transitoriedad jurídica y fundacional de la República*<sup>102</sup>, meglio nota come *ley de ruptura*. Alla legge sul referendum si sono accompagnati il decreto n. 139/2017<sup>103</sup> *de convocatoria del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña*, e il decreto n. 140/2017<sup>104</sup> *de normas complementarias para la realización del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña*, emanati dal Governo della Generalità.

La legge n. 19/2017 istituiva e disciplinava un referendum vincolante di indipendenza della Catalogna dalla Spagna, fondandolo giuridicamente su un presunto diritto di autodeterminazione richiamato nel preambolo e incostituzionalmente considerato il fondamento della sua superiorità gerarchica rispetto ad altre fonti normative (art. 3, comma 2). La legge, palesemente incostituzionale sotto questo e molteplici altri profili, stabiliva le regole fondamentali per lo svolgimento del referendum, richiedendo, per quanto riguarda il quorum, la sola maggioranza dei voti validi<sup>105</sup>, senza fissare alcuna soglia di partecipazione elettorale. Per quanto concerne gli effetti, attribuiva, invece, effetti vincolanti al risultato referendario (art. 4, comma 4), prevedendo, come conseguenza di un'eventuale vittoria dell'opzione secessionista, l'approvazione, entro 48 ore dalla proclamazione dei risultati ufficiali, di una dichiarazione unilaterale di indipendenza (DUI) da parte del Parlamento catalano; mentre collegava, per converso, all'eventuale vittoria dell'opzione unionista la celebrazione di elezioni autonome anticipate.

<sup>99</sup>Le iniziative legislative indipendentiste, dopo essere state ammesse a esame dalla *Mesa* della Camera, sono state inserite, su richiesta dei gruppi parlamentari di JxSi e della CUP, all'ordine del giorno delle riunioni plenarie convocate per il 6 e 7 settembre. Entrambe le iniziative sono state approvate rapidamente, eludendo i passaggi obbligati del procedimento legislativo ordinario, facendo ricorso al comma 3 dell'art. 81 del Regolamento, ove si prevede che qualsiasi questione posta all'ordine del giorno del *Pleno*, secondo le modalità indicate in tale articolo, "debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta". Tra le principali peculiarità del processo concretamente seguito per la loro approvazione vanno segnalate: a) la mancata distribuzione della documentazione almeno due giorni prima del dibattito parlamentare, b) la mancata sottoposizione delle iniziative legislative all'esame previo del Consiglio delle Garanzie Statutarie, c) la mancata identificazione del procedimento legislativo da seguire per il loro esame, d) il divieto di presentare emendamenti alla totalità, e) e la possibilità di presentare emendamenti all'articolato entro due ore.

<sup>100</sup>La legge sul referendum è stata approvata con i 72 voti favorevoli JxSi e della CUP, nessun voto contrario, e undici astensioni di *Catalunya Sí Que Es Pot*, dopo che i deputati di *Ciudadanos*, del *Partido socialista catalano* (Psc) e del *Partido popular* (Pp) hanno abbandonato l'emiciclo al momento della votazione. La legge sulla transizione giuridica è stata approvata con i 72 voti favorevoli della maggioranza indipendentista, 10 voti contrari di *Catalunya Sí Que Es Pot* e l'astensione dei deputati di *Ciudadanos*, del Psc e del Pp, che non hanno partecipato alla votazione.

<sup>101</sup> DOGC, n. 7449, del 6 settembre

<sup>102</sup> DOGC, n. 7541 dell'8 settembre

<sup>103</sup> DOGC, n. 7450, del 7 settembre

<sup>104</sup> DOGC, n. 7450, del 7 settembre

<sup>105</sup> *Venice Commission- European Commission for democracy through law, Code of good practice on referendums*, 19 marzo 2007, Study no. 371/2006.

A questa legge si collegava la legge n. 20/2017, frutto della medesima strategia secessionista e strettamente connessa nella sua successione temporale e applicazione. La *ley de ruptura* regolava il funzionamento provvisorio e il processo costituente della nuova Repubblica della Catalogna, aspirando a convertirsi nella norma suprema del nuovo ordinamento giuridico fino all'entrata in vigore della Costituzione<sup>106</sup>. In tal modo realizzava un atto di rottura radicale e definitivo con lo Stato spagnolo.

Entrambe le leggi -come era ampiamente prevedibile- sono state immediatamente sospese dal Tribunale costituzionale nei giorni successivi alla loro approvazione mediante le *providencias* del 7 e 12 settembre<sup>107</sup>. Alle pronunce sospensive sono seguite, in tempi rapidi, le sentenze n. 114/2017<sup>108</sup>, del 17 ottobre, e n. 124/2017<sup>109</sup>, del 8 novembre, che hanno dichiarato la incostituzionalità, rispettivamente, della legge referendaria e della legge di transizione, denunciando i plurimi vizi di incostituzionalità, tanto di natura formale che sostanziale, ed evidenziando come con la loro approvazione si sia compiuto un grave attentato allo Stato di diritto democratico e sociale.

Ciò nonostante, la consultazione popolare referendaria si è celebrata nella data fissata del 1° ottobre. I politici e le istituzioni catalane, lungi dal rispettare e dare esecuzione alle decisioni giudiziarie, hanno collaborato attivamente per garantirne comunque lo svolgimento. La consultazione, per evidenti ragioni di incostituzionalità, si è svolta in una situazione di disordine totale e in assenza di qualsiasi garanzia legale e democratica. La proclamazione di un “censo elettorale universale” a pochi minuti dall'apertura dei seggi (che ha permesso di votare a chiunque presso qualsiasi collegio elettorale), la chiusura dei seggi e il sequestro delle urne per ordine giudiziario da parte della polizia nazionale e della *Guardia Civil*, la previa dissoluzione della *Sindicatura electoral* e l'assenza di qualsiasi controllo sulla regolarità del processo referendario, rappresentano alcuni dei tratti distintivi di una votazione che è passata alla storia per la sua illegittimità e la rottura compiuta nei rapporti con Madrid<sup>110</sup>. Ciò non ha precluso, tuttavia, al Governo della Generalità di proclamare i risultati ufficiali del referendum, che hanno riportato -come era prevedibile- un esito favorevole all'indipendenza, sia pur con una limitata partecipazione elettorale. Secondo i dati

<sup>106</sup> Si stabiliva un processo partecipativo e deliberativo di durata semestrale incentrato sulla convocazione di un “Foro sociale costituente formato dai rappresentanti della società civile e dei partiti politici” incaricato di elaborare delle direttive politicamente vincolanti per la successiva Assemblea costituente; la convocazione di elezioni per eleggere un'Assemblea costituente dotata di pieni poteri per redigere e approvare a maggioranza dei 3/5 del *Pleno*, ovvero, a maggioranza assoluta in seconda votazione, la Costituzione di una Repubblica parlamentare indipendente della Catalogna; la ratifica della Costituzione da parte del corpo elettorale mediante un altro referendum e, infine, nuove elezioni

<sup>107</sup> Con tali *providencias* non è stata solamente disposta la sospensione delle leggi, ma è stato notificato a un lungo elenco di cariche pubbliche il dovere di astenersi da qualsiasi attività finalizzata alla preparazione e alla celebrazione del referendum di autodeterminazione, nonché da qualsiasi attività rivolta a dare attuazione al processo secessionista, informandoli delle eventuali responsabilità, anche di natura penale, connesse alla mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie.

<sup>108</sup> *Boletín Oficial del Estado* (BOE), n. 256, del 24 ottobre 2017.

<sup>109</sup> *Boletín Oficial del Estado* (BOE), n. 278, del 16 novembre 2017

<sup>110</sup> Sulle ragioni della rottura v. S. Ceccanti, *Nessun futuro se viene meno la memoria*, in *Forum DPCE online-Catalogna*

ufficiali, alla votazione avrebbero partecipato 2.286.217 elettori, circa il 43,03% degli aventi diritto, e tra i votanti, 2.044.038 (l'89,4%) avrebbero risposto Sì e 1.775.47 (il 7,8%) avrebbero invece risposto No al quesito referendario<sup>111</sup>. Ciò significa che il 38% dei catalani aventi diritto al voto si sarebbe espresso in favore dell'indipendenza, una percentuale, in linea generale e astratta, comunque esigua per legittimare l'avvio di un processo di portata costituzionale dirompente come la secessione.

In seguito alla votazione referendaria la situazione è completamente degenerata conducendo a un'ulteriore radicalizzazione del conflitto. Da un lato, il 27 ottobre il Parlamento catalano, con i soli voti della maggioranza indipendentista, ha approvato in via definitiva le risoluzioni parlamentari relative alla dichiarazione unilaterale di indipendenza e all'avvio del processo costituente, “*Declaració dels representants de Catalunya*” e “*Proceso constituyente*”, con cui è stata proclamata la Repubblica catalana e disposta l'entrata in vigore della legge n. 20/2017<sup>112</sup>. Risoluzioni queste che sono state immediatamente sospese in via cautelare e poi annullate dal Tribunale costituzionale, nonché definite un grave attentato alla Costituzione e allo Stato di diritto democratico e sociale. Dall'altro lato, il Governo Rajoy ha fatto ricorso, come *ultima ratio*, all'art. 155 Cost., strumento straordinario di risoluzione dei conflitti mai applicato prima<sup>113</sup>, che ha portato all'adozione di un pacchetto di misure molto rigide, autorizzate preventivamente dal Senato, per ripristinare la legalità costituzionale e statutaria violata nella Comunità autonoma. Il Governo ha varato diversi decreti con cui ha disposto la destituzione del Governo catalano e la sua sostituzione provvisoria con il Presidente del Governo e i competenti Ministri statali, nonché la chiusura di numerosi organi, uffici governativi e diplomatici catalani, e, infine, lo scioglimento del Parlamento catalano e la convocazione di nuove elezioni il 21 dicembre<sup>114</sup>. Un'applicazione rigida ma di breve durata dell'articolo 155, volta a garantire lo svolgimento delle elezioni nella Comunità autonoma in condizioni di normalità politico-istituzionale. Le elezioni catalane del 21 dicembre, tuttavia, non hanno segnato una svolta verso il fronte unionista, come auspicato dal Governo Rajoy, ma hanno riconfermato la maggioranza assoluta dei partiti indipendentisti (*Junts per Catalunya*, ERC, CUP), nonostante *Ciudadanos* sia stato il partito più votato nella

<sup>111</sup> Ai voti favorevoli e contrari si aggiungono 44.913 voti in bianco (2%) e 19.719 voti nulli (0,9%).

<sup>112</sup> Su questa dichiarazione si rinvia in dottrina a A. Mastromarino, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017; A. M. Russo, *Una pieza más nel puzzle del procés sobiranista catalano: la declaración de independencia “sospesa”*, in *Diritticomparati.it*.

<sup>113</sup> La dottrina spagnola considera generalmente tale articolo una norma eccezionale, *ultima ratio*, che giustifica l'intervento dello Stato, v. O. Alzaga Villamil, *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, p. 892; P. Cruz Villalón, *La protección extraordinaria del estado en la Constitución española de 1978*, in A. Pedriani y E. García de Enterría (dirs.), *Estudio sistemático de la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1980, p. 685; M. Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1982, p. 455; *Contra*, invece, J. García Torres, *El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía*, in A.a.V.v., *Organización territorial del Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984. Anche il Tribunale costituzionale definisce “straordinaria” questa forma di controllo (v. STC 6/1982, del 22 febbraio FJ 7; 49/1988, del 22 marzo, FJ 9).

<sup>114</sup> *Reales Decretos* 942/2017; 943/2017; 944/2017; 945/2017; 946/2017, de 27 de octubre, pubblicati nel BOE n. 261, del 28 ottobre 2017.

Comunità autonoma<sup>115</sup>. Il complesso quadro politico risultante da tali elezioni lascia aperte molte incognite sulla formazione del nuovo governo catalano e sulle prossime mosse del governo di Madrid, ma conferma, almeno per ora, la sopravvivenza politica del progetto secessionista.

In conclusione, si può osservare, dunque, come l'intera evoluzione della vicenda catalana abbia segnato il passaggio da un'iniziale crisi di matrice secessionista<sup>116</sup>, legata per lo più a fattori di natura identitaria, politica ed economica, alla rivendicazione di una secessione unilaterale priva di qualsiasi profilo di legittimazione tanto nel diritto costituzionale, quanto nel diritto dell'Unione europea e nel diritto internazionale<sup>117</sup>, fino ad arrivare a una crisi politico-costituzionale senza precedenti<sup>118</sup>. Per quanto concerne l'esperienza referendaria in senso stretto, le gravi e reiterate violazioni della legalità costituzionale e statutaria perpetrate a livello politico e istituzionale la rendono priva dei requisiti minimi per poterla equiparare a un vero e proprio referendum<sup>119</sup>, e la differenziano dalle altre esperienze democratiche fin qui esaminate rendendola un *unicum* nel panorama comparato.

## 6. Conclusioni

Le considerazioni svolte forniscono il quadro di riferimento per riflettere sulle virtù e i limiti dello strumento referendario nell'ambito dei processi secessionisti e, in particolare, sui problemi di costituzionalità, democraticità e tutela delle minoranze legati alla sua applicazione.

<sup>115</sup> *Junts pel Catalunya*, il partito del presidente destituito Carles Puigdemont, ha conquistato 34 seggi con il 21,6% dei voti, confermandosi "primo" tra i partiti independentisti. A questi vanno aggiunti i 32 seggi ottenuti da ERC con il 21,4% dei voti, e infine i 4 seggi della CUP, che ha subito, tuttavia, una contrazione di voti (-3,7%) e seggi (-6) rispetto alle elezioni del 2015. I partiti independentisti hanno conquistato complessivamente la maggioranza assoluta dei seggi (70) ma non dei voti (47,5%), maggioranza numerica tuttavia sufficiente a costituire il nuovo governo della Generalità. La grande rivelazione di queste elezioni è stato *Ciudadanos* che, con 37 seggi e il 25,37% dei voti, è risultato il partito più votato nella Comunità autonoma. L'ottima performance elettorale del partito non permetterà alla sua leader, l'andalusina Inés Arrimadas, di costituire il nuovo governo di coalizione con gli altri partiti del fronte unionista, che non hanno registrato risultati altrettanto positivi. I socialisti catalani hanno mantenuto quasi invariata la propria posizione con 17 seggi; i popolari, sanzionati dall'elettorato per la gestione della vicenda independentista, hanno ottenuto soltanto 3 deputati, rispetto agli 11 della legislatura precedente. In lieve ribasso anche il partito di *Catcomú-Podem* che è riuscito a conquistare soltanto 8 seggi perdendone 3 rispetto alle elezioni passate.

<sup>116</sup> Su questi aspetti v. S. Gambino, *Pretese sovranistiche della Catalogna e unità indissolubile della Nazione spagnola*, in *DPCE on line*, n. 3, 2017, 455.

<sup>117</sup> Sottolinea, in particolare, questo aspetto B. Caravita, *Catalogna nelle mani della vice di Rajoy*, *Il Messaggero*, 29 ottobre 2017. V. Id., *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *Federalismi.it.*, n. 19, 2017, in cui l'A. propone una ricostruzione della crisi catalana nel quadro dell'Unione europea.

<sup>118</sup> V., ad esempio, R. Blanco Valdés, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, *DPCE on line*, n. 3, 2017, p. 441 ss., che parla di gravissima crisi politico-costituzionale; E. Virgala Foruria, *Golpe independentista al Estado constitucional de derecho*, in *Forum DPCE on line- Catalogna*, che parla di crisi costituzionale più importante dal tentato colpo di Stato del 23 febbraio del 1981.

<sup>119</sup> Ciò è stato espressamente formalizzato dalla *Giunta Elettorale centrale*, che ha evidenziato come si sia svolto un processo non equiparabile a un referendum, in quanto convocato da un soggetto incompetente, su un oggetto incostituzionale, in aperta violazione con quanto stabilito dalle risoluzioni dei Tribunali, e in assenza di qualsiasi garanzia di obiettività e trasparenza. Si veda l'Accordo della Giunta elettorale centrale del 4 ottobre 2017.

Anzitutto va precisato, ai fini di una riflessione comparativa, che le esperienze referendarie prese in esame hanno interessato realtà costituzionali molto distanti tra loro, che presentano tradizioni storico-costituzionali, modelli di decentramento territoriale, concezioni della democrazia rappresentativa e diretta profondamente differenti, e soprattutto, risultano attraversate da spinte secessionistiche di diversa natura e consistenza.

Il Canada, ampiamente influenzato dal modello costituzionale britannico, si caratterizza per essere una federazione con una connotazione profondamente asimmetrica, con ampie differenze etniche, culturali, ed economiche, attraversata da spinte secessionistiche provenienti soprattutto dal Québec<sup>120</sup>. Il referendum e gli strumenti di democrazia diretta, pur non essendo radicati nella cultura politico-costituzionale canadese, sono penetrati progressivamente nell'ordinamento e si sono affermati soprattutto a livello provinciale. Le istanze secessionistiche del Québec hanno avuto modo di esprimersi -e di assopirsi- mediante lo svolgimento di due referendum provinciali, che, pur riportando un esito contrario all'opzione indipendentista, hanno permesso alla provincia di acquisire prerogative particolari e di ottenere nel 2006 lo status di nazione all'interno del Canada unito<sup>121</sup>.

Più travagliata e complessa si presenta l'evoluzione politico-costituzionale del Montenegro nell'area balcanica, ove -come è noto- le divisioni etniche, religiose e politiche hanno favorito l'emersione di nazionalismi accesi e fenomeni violenti di separatismo e secessione, da cui, tuttavia, si distingue l'esperienza montenegrina<sup>122</sup>. Il Montenegro vanta -storicamente- una lunga esperienza di stato autonomo prima di entrare a far parte del Regno di Jugoslavia (1921), di divenire, in seguito, una delle repubbliche costitutive della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslava (1946), di confluire, poi, nella Repubblica Federale di Jugoslavia (1992), e, infine, nell'Unione pseudo-federale serbo-montenegrina del 2003. La debolezza del patto federativo con la Serbia, la distanza politica ed economica accumulata negli anni tra i due Stati, e le radicate aspirazioni di autodeterminazione del Montenegro hanno reso l'ultimo tentativo di *union state* con la Serbia una sorta di transizione verso l'indipendenza, avvenuta per mezzo di una procedura di referendum e secessione disciplinata in Costituzione e portata a termine efficacemente grazie all'ausilio della comunità internazionale e dell'Unione europea<sup>123</sup>.

L'esperienza del Regno Unito si caratterizza, invece, per un processo di *devolution* che, in stretta connessione con la flessibilità costituzionale che contraddistingue l'ordinamento britannico, ha portato alla graduale affermazione di un sistema molto avanzato di devoluzione delle competenze alle autonomie territoriali, sia pur in senso

<sup>120</sup> C. Edward Taucar, *Canadian federalism and Quebec sovereignty*, New York, P. Lang Publishing, 2004.

<sup>121</sup> Alain-G. Gagnon, *The case for Multinational Federalism. Beyond the all-compassing nation*, London-New York, Routledge, 2010; R. Iacovino, J. Erk, *The Constitutional Foundations of Multination Federalism: Canada and Belgium*, in M. Seymour, Alain-G. Gagnon (ed), *Multinational Federalism. Problems and Prospects*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 205

<sup>122</sup> V. A. Tancredi, *op. cit.*, pp. 446-539.

<sup>123</sup> M. Jovanovic, *Consensual Secession of Montenegro- Towards Good Practice?*, in A. Pavkovic, P. Radan (a cura di), *On the Way to Statehood. Secession and Globalisation*, Hampshire, Ashgate, 2008, p. 133.

fortemente asimmetrico<sup>124</sup>. In tale ordinamento il referendum, nonostante la sua apparente incompatibilità con la dogmatica della sovranità parlamentare, è stato utilizzato frequentemente per la risoluzione di crisi di natura sistemica e territoriale, convertendosi, così, in uno strumento complementare e di ausilio della democrazia rappresentativa<sup>125</sup>. Il tradizionale rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta ha trovato, poi, una recente rilettura nella sentenza Miller della *High Court* del 3 novembre 2016, confermata dalla sentenza della Corte Suprema del 24 gennaio 2017, dove si sancisce la supremazia della sovranità parlamentare e la forza politica, nonché il carattere meramente *advisory*, dei referendum in assenza di specifiche disposizioni legislative che statuiscano il contrario<sup>126</sup>. In questo contesto l'esperienza referendaria scozzese, che si è contraddistinta per il suo carattere pienamente democratico, ha permesso di conseguire importanti avanzamenti nel livello di autogoverno della Scozia, nonostante il referendum abbia riportato un esito contrario all'opzione indipendentista<sup>127</sup>.

Infine, in Spagna esiste un regionalismo asimmetrico molto avanzato nel livello di autogoverno delle singole Comunità autonome, che viene parificato nel suo funzionamento a un modello di natura federale. Lo Stato autonomo risulta caratterizzato da una perenne tensione tra le spinte alla asimmetria, provenienti soprattutto dalle Nazionalità storiche, e le aspirazioni all'omogeneizzazione delle altre Comunità autonome<sup>128</sup>. Le carenze e le criticità dell' "immutato" modello costituzionale di decentramento territoriale hanno palesato negli ultimi anni la sua intrinseca debolezza, soprattutto con l'avanzare delle rivendicazioni secessioniste della Catalogna<sup>129</sup>. L'involuzione del fenomeno secessionista catalano è avvenuta gradualmente all'interno di un ordinamento caratterizzato da una forte rigidità costituzionale e fondato su una netta prevalenza della democrazia rappresentativa rispetto alla democrazia diretta e referendaria. Ciò, tuttavia, non spiega le ragioni della completa degenerazione del conflitto, che ha portato all'esplosione di una profonda crisi politico-costituzionale e che necessita ancora di trovare una risoluzione nell'ordinamento spagnolo.

<sup>124</sup> V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, New York, Oxford University press, 2001, A. Torre, *Pluralismo e asimmetrie in uno stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della devolution nel Regno Unito*, in A. Benazzo (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso Veneto*, Padova, Cedam 2010, p. 125 sss. P. Martino, *Centro e periferie del potere nel Regno Unito. Le nuove dimensioni di un antico confronto*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014.

<sup>125</sup> A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *op. cit.*, passim

<sup>126</sup> Sulla sentenza Miller della *High Court* v. G. Caravale, *A family of Nations*, cit., p. 210, che si sofferma sugli aspetti della pronuncia legati al carattere *advisory* e agli effetti del referendum nell'ordinamento britannico in ossequio al principio della sovranità parlamentare e della democrazia rappresentativa parlamentare. Sulla sentenza della Corte Suprema R (*Miller v. Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5*, v., spec., G. F. Ferrari, *La Corte Suprema, Brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, DPCE on line, 1, 2017. V., in particolare, F. Lanchester, *Brexit per via parlamentare*, in il Mulino, 27 gennaio 2017, che osserva come la sentenza abbia respinto la teoria della sovranità popolare non mediata dagli organi rappresentativi.

<sup>127</sup> V. G. Caravale, *Lo Scotland Act e la permanenza delle istituzioni scozzesi*, in Nomos-leattualitaneldiritto.it 1, 2016.

<sup>128</sup> Sul tema si veda tra i tanti E. Aja, *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2014.

<sup>129</sup> Su questi aspetti sia consentito il rinvio a L. Frosina, *Secessione e democrazia costituzionale. Note a margine della vicenda indipendentista catalana*, in C. Murgia (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 389 ss.

In linea generale, a prescindere dalle caratteristiche di ognuna delle esperienze esaminate, è possibile osservare come nella fase attuale di piena crisi della politica e della democrazia rappresentativa, e finanche di delegittimazione delle istituzioni<sup>130</sup>, si stia assistendo a una significativa espansione della democrazia diretta e, in particolare, della democrazia referendaria, di cui i referendum indipendentisti sono una delle tante espressioni<sup>131</sup>. I referendum vengono utilizzati sempre più frequentemente per offrire un punto di snodo ai fenomeni e ai movimenti separatisti<sup>132</sup>, al fine di risolvere conflitti territoriali e superare, così, eventuali situazioni di incapacità decisionale e/o di stallo politico-istituzionale che possono insorgere nei sistemi di democrazia rappresentativa<sup>133</sup>. Tuttavia, sono evidenti i limiti legati alla loro applicazione. Se da un lato vengono considerati strumenti fondamentali di democrazia popolare per la risoluzione di conflitti territoriali<sup>134</sup>; dall'altro, vengono ampiamente criticati per il fatto di operare spesso su un versante extracostituzionale<sup>135</sup>, per essere strumenti maggioritari incapaci di tutelare le minoranze perdenti<sup>136</sup>, e per essere potenzialmente in grado di produrre effetti destabilizzanti a livello sistemico<sup>137</sup>.

Le problematiche questioni legate all'applicazione di tale istituto rafforzano l'esigenza di disciplinarne i lineamenti fondamentali a livello legislativo, con particolare riferimento alle regole relative all'elettorato attivo, ai quesiti, ai quorum, agli organi di amministrazione elettorale, alla campagna referendaria e mediatica, e, infine, agli effetti collegati alla vittoria delle diverse opzioni in gioco. Un complesso di regole, in sostanza, rivolte a corroborare tale istituto con solide garanzie procedurali e sostanziali, che siano in grado di renderlo il più possibile compatibile con le caratteristiche fondamentali dei sistemi di democrazia pluralista.

Per quanto riguarda la *clear question*, volendo riprendere l'espressione dei giudici canadesi, una parte della dottrina converge –e le esperienze referendarie esaminate sembrano confermarlo– sulla necessità di un quesito binario, formulato in modo semplice e chiaro, respingendo la formula del *multioption* referendum<sup>138</sup>. Tale impostazione si pone anche in linea con quanto disposto dal codice di *good practice* della Commissione di Venezia, che individua nell'omogeneità della forma e del

<sup>130</sup> Sul tema v. di recente G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Bari, Laterza, 2016; S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, 2017.

<sup>131</sup> In particolare, sulle connessioni tra referendum e rivendicazioni indipendentiste, v. A. Torre, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemont, il monstrum bifronte della sovranità*, in P. Bilancia, *op. cit.*, p. 179.

<sup>132</sup> Ibidem

<sup>133</sup> L. Morel, *The rise of government initiated referendums*, in M. Mendelsohn e A. Parkin, *Referendum democracy: citizen, elites and deliberation in referendum campaigns*, Basingstoke, Palgrave, 2001, p. 47-66

<sup>134</sup> F. Hamon, *Le référendum: étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995.

<sup>135</sup> A. Torre *Chi dirige la democrazia diretta?...*, *cit.*, p. 179.

<sup>136</sup> Parlano di “tirannia della maggioranza” D. Butler, A. Ranney, *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, New York, Macmillan, 1994, p. 19.

<sup>137</sup> B. Reilly, *Democratic validation*, in J. Darby a R. MacGinty, *Contemporary peace making: Conflict, violence, and peace processes*, Gordonsville, Usa, Palgrave Mcmillan, 2003 p. 179

<sup>138</sup> P. Rosulek, *Contemporary Referendum on Independence (RI) and Linguistic Aspects of an Intelligible Referendum Question (RQ)*, in M. Riegl. B. Dobos, *Unrecognized States and Secession in the 21 st Century*, Springer, 2017, p. 53

contenuto le caratteristiche fondamentali dei testi referendari<sup>139</sup>, al fine di garantire all'elettore la libertà di formarsi un'opinione e di esprimere un voto libero e consapevole<sup>140</sup>.

Più complessa appare la questione della *clear majority*, che trova differenti risposte sia nella dottrina così come nelle esperienze referendarie esaminate. La Corte Suprema canadese non ha specificato a quale percentuale di voti debba corrispondere una chiara maggioranza per considerarsi legittima, mentre il legislatore canadese ha chiarito la necessità che superi il 50 + 1% dei voti. Le soluzioni applicate nelle esperienze referendarie esaminate, fatta eccezione per il Montenegro, non hanno previsto un *quorum* strutturale, poiché la previsione di una soglia minima –come indicato nel codice di *good practice* - rischia di produrre l'effetto distorsivo di assimilare le astensioni ai voti contrari<sup>141</sup>. Per quanto riguarda il quorum deliberativo, esiste un ampio dibattito che vede schierarsi due contrapposte posizioni. Da un lato vi è chi sostiene la necessità di una maggioranza aggravata e di un consenso ampio per legittimare decisioni riguardanti la secessione che aspirano a introdurre dei cambiamenti territoriali e costituzionali irreversibili nell'area interessata dal processo disgregativo<sup>142</sup>; dall'altro, vi è chi sostiene la validità di una maggioranza semplice nella difficoltà di pervenire aprioristicamente e arbitrariamente alla definizione di una percentuale di voti esatta che possa legittimare la richiesta di secessione<sup>143</sup>. Si tratta di un problema molto delicato, non facilmente risolvibile astrattamente, che si aggrava ulteriormente nelle aree territoriali dove sono presenti minoranze, linguistiche, etniche, o religiose, fortemente radicate, che risultano contrarie all'ipotesi secessionista avanzata dalle forze politiche maggioritarie e sostenute dalla maggioranza della popolazione interessata. Nelle esperienze referendarie esaminate si è optato -come si è visto- per la regola della maggioranza semplice, fatta eccezione per il Montenegro ove è stato fissato un quorum del 55+1% dei voti validi. Questa linea interpretativa è stata avallata dal codice di *good practice*, ove si suggerisce di non introdurre un quorum deliberativo aggravato per evitare il rischio di incorrere in una situazione politica difficile da gestire nel caso in cui non risulti vincitrice la opzione referendaria sostenuta dalla maggioranza semplice dei votanti, ma, per contro, la

<sup>139</sup> Venice Commission- European Commission for democracy through law, *Code of good practice on referendums III Specific rules*, 2 *The procedural validity of texts submitted to a referendum*, pp. 11-12

<sup>140</sup> Sul diritto di voto in generale v. F. Lanchester, *voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, pp.1107-1133. Dello stesso A. si veda anche *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2016, e le considerazioni relative all'illegittimità del quesito del referendum sulla riforma costituzionale italiana del 2016 e alla violazione della libertà di voto.

<sup>141</sup> In questo senso v. Venice Commission- European Commission for democracy through law, *Code of good practice on referendums III Specific rules*, 7 *Quorum*, p. 13

<sup>142</sup> In questa direzione si rinvia, in particolare, alle considerazioni di I. Gökhan Sen, *op. cit.*, p. 232-234, il quale osserva che una maggioranza più elevata rappresenta un requisito importante per legittimare un referendum con cui si aspira a risolvere i conflitti riguardanti la sovranità. Sulle problematiche legate agli effetti destabilizzanti sugli equilibri costituzionali della volontà di minoranze politiche regionali nell'ambito di referendum separatisti v. A. Torre, *Chi dirige la democrazia diretta?...*, *cit.*, p. 180.

<sup>143</sup> Si orienta nettamente in questa direzione B. Landry, *Tourner les dos aux principes démocratiques*, *Le Devoir A7*, 14 august, il quale evidenzia le difficoltà insite nell'individuare la percentuale esatta in grado di legittimare la secessione.

opzione sostenuta dalla minoranza contraria, a cui viene in concreto assegnato l'effettivo potere decisionale<sup>144</sup>.

Molto importanti, ai fini di una votazione referendaria libera e consapevole, si rivelano, inoltre, le regole concernenti l'organizzazione del referendum da parte di un organo imparziale e le garanzie procedurali per il suo corretto svolgimento. Per quanto riguarda tali aspetti, una lezione di democrazia –tra le esperienze esaminate- è stata offerta dal referendum scozzese. Quest'ultimo si è fondato su un impianto di regole che hanno garantito parità di *chances* tra i contendenti nella campagna referendaria, una capillare divulgazione delle informazioni sul contenuto e le conseguenze delle opzioni in gioco, e hanno assegnato una centralità alla *Electoral Commission* nella gestione del processo referendario, rendendo nel suo complesso particolarmente democratica la votazione popolare. Riguardo a tali aspetti, il codice di *good practice* ha fornito una serie di indicazioni sui criteri di composizione e le funzioni dell'organo imparziale deputato all'organizzazione del referendum, al processo di monitoraggio dei referendum da parte degli osservatori nazionali e internazionali, e a un sistema efficace di gestione dei ricorsi legati alla votazione e ai risultati del referendum<sup>145</sup>.

Infine, per quanto riguarda gli effetti dei referendum indipendentisti, va osservato –come evidenziato in premessa- come essi siano generalmente *advisory* e non *binding*, poiché hanno effetti consultivi e non vincolanti. Nelle esperienze esaminate, infatti, i referendum –fatta eccezione per il Montenegro e l'ultimo tentativo referendario incostituzionale della Catalogna- hanno avuto natura consultiva e non vincolante. I referendum per l'indipendenza sono utilizzati generalmente come “a democratic method of ascertaining the views of the electorate on important political questions”, ma alla loro celebrazione non vengono ricondotti effetti immediati sull'indipendenza della regione interessata quanto piuttosto obblighi di negoziazione o passaggi parlamentari al fine di pervenire a una secessione consensuale. Secondo il codice di *good practice*, l'eventuale natura vincolante del referendum deve trovare, infatti, un fondamento giuridico in Costituzione o nella legge, e, nel caso in cui la forza del referendum sia *legal rather than political*, la procedura da avviare successivamente alla votazione *should be laid down in specific constitutional or legislative rules*<sup>146</sup>.

Queste osservazioni conclusive confermano, da un lato, la funzione cruciale del referendum per risolvere, attenuare o dissolvere i conflitti secessionisti e legittimare l'eventuale attivazione di un processo democratico rivolto a dare attuazione all'esito referendario e, dall'altro, i numerosi problemi legati, *in primis*, alla sua costituzionalità, nonché quelli relativi alla libertà di voto, al rispetto delle minoranze, alle garanzie del

<sup>144</sup> Venice Commission- European Commission for democracy through law, *Code of good practice on referendums III Specific rules*, 7 *Quorum*, p.13

<sup>145</sup> Venice Commission- European Commission for democracy through law, *Code of good practice on referendums*, II *Condition for implementing these principles*, 3 *Procedural guarantees*, pp. 9-14.

<sup>146</sup> Venice Commission- European Commission for democracy through law, *Code of good practice on referendums*, II *Condition for implementing these principles*, 3 *Procedural guarantees*, p. 14

pluralismo connessi alla sua applicazione nella prassi<sup>147</sup>. Elementi questi che lasciano intravedere sullo sfondo i più ampi problemi legati ai rapporti tra democrazia diretta, democrazia rappresentativa e democrazia pluralista, che risultano amplificati nell'ambito di un conflitto secessionista.

---

<sup>147</sup> Su questi aspetti si rinvia alle osservazioni di F. Balaguer Callejón, nella Presentazione del numero 25 della *Revista de Derecho constitucional europeo*, il quale osserva che per rendere coerenti i processi referendari con la democrazia pluralista è necessario che siano corroborati dalle condizioni costituzionali di protezione delle minoranze e di garanzia del pluralismo