

## PERCHÉ LA SECESSIONE FA PAURA? UN AGGIORNAMENTO SU «L'ULTIMO DIRITTO»

Costanza Margiotta

Università degli Studi di Padova, Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche  
e Studi Internazionali, [costanza.margiotta@unipd.it](mailto:costanza.margiotta@unipd.it)

*Abstract. Why is secession' frightening? An update on «the ultimate right»*

This essay explores the fear of secession in two different context: the exit of a member State from EU and the secession of a territorially concentrated group from a member State of the EU. The case of the recent Brexit and the crisis in Catalonia are taken as case studies to comprehend theoretically which secession could «constitute» EU as a Federation. In the second part, I exemplify how from the international perspective secession can be considered as an «ultimate right» and that if one can talk of such a thing as legality when referring to secession that can be done only in the sense of a liminal legality: a legality that reside in the border area between the internal and the international legal order. In the last part of the essay, I shall try to use Catalonia as test to evaluate both the opinion of the International Court of Justice on Kosovo and the famous Reference of the Canadian Supreme Court on Québec. In the conclusion of the essay, I will also verify if Catalonia can be read through the lens of the Just-Cause Theories of Secession.

*Keywords:* Secession, European Union, Brexit, Catalonia

---

\* Una prima versione di questo paper è stata presentata all'interno di un Seminario dal titolo «Dal multiculturalismo alla secessione? Il ritorno dell'ultimo diritto», organizzato da Maria Laura Lanzillo nell'ambito del Corso di Teorie politiche del multiculturalismo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna. Vorrei ringraziare Maria Laura Lanzillo e i partecipanti al seminario per i loro preziosi commenti.

## 1. La secessione «da» o «in» Unione Europea

Nel 2004, il quotidiano «la Repubblica» pubblicò una vignetta politica di Massimo Bucchi la cui didascalia recitava «Una sola cosa manca all'Europa per essere gli Stati Uniti... la guerra di secessione». Nello stesso anno era di attualità nella riflessione scientifica l'analisi dell'art. 59 del progetto di Costituzione europea che prevedeva la possibilità di secedere dall'Unione Europea<sup>1</sup>. Gli interessi dell'opinione pubblica e della riflessione scientifica erano allora tutti rivolti alla costituzionalizzazione, poi fallita, dell'Unione Europea e alla possibilità di costituzionalizzare il diritto di *exit* mentre un'ipotesi come quella catalana non era di attualità, sebbene già allora non impossibile. Al centro del dibattito c'era l'eventualità dell'uscita di uno Stato membro dall'Unione, che si è poi verificata dodici anni dopo sotto il nome di *Brexit*. Il tema era quello delle secessioni *dall'*Unione Europea e non delle secessioni *in* Unione Europea.

La vignetta di Bucchi partiva da un'interpretazione ormai ben nota, per cui la guerra di secessione negli Stati Uniti fu una guerra costituente, dal momento che consolidò in maniera definitiva il *processo di unificazione federale* e stabilì l'impossibilità di concepire nuovi tentativi di separarsi dagli Stati Uniti. Il controverso rapporto che nell'esperienza americana si era dato fino al 1861 tra potere federale e diritti dei singoli Stati, tra elemento federale e pluralismo degli elementi nazionali<sup>2</sup>, si risolse, infatti, con la guerra dichiarata da Lincoln a favore del potere federale. Scoppiata per impedire la separazione degli Stati del Sud, la guerra civile americana ebbe come esito quello di costruire le fondamenta dello Stato

---

<sup>1</sup> In proposito mi permetto di rinviare a C. Margiotta, *Vizi e virtù della secessione. A proposito dell'articolo 59 del progetto di Costituzione europea*, in «Ragion Pratica», n. 22/2004, pp. 257-272.

<sup>2</sup> T.E. Frosini, *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, in «Rivista AIC», 2015, n. 1, in <http://www.rivistaaic.it/costituzione-autodeterminazione-secessione.html>

americano sull'integrità territoriale che da allora è diventata il presupposto della sua esistenza.

È stata la guerra a costituire uno Stato unico, indivisibile, sovrano e perpetuo, più di quanto avessero fatto la Convenzione di Filadelfia e l'opera del *Federalist*, perché ha negato che l'Unione derivasse da un patto fra Stati sovrani<sup>3</sup>. Tanto che si sostenne che la guerra di secessione avesse contribuito a aggiungere «peso alla legittimità dello stato moderno unitario nell'Europa del diciannovesimo secolo»<sup>4</sup>: il trionfo dell'assioma hobbesiano persino in America – dove, secondo Lord Acton<sup>5</sup>, si era definitivamente ristretto l'orizzonte di pensabilità del federalismo come destino della modernità politica – avrebbe garantito il suo trionfo in Europa. Se prima della vittoria del Nord nella guerra di secessione americana era stato *difficile* ritenere che la costituzione avesse natura di «atto istitutivo» di un autentico Stato federale – o meglio, per dirla con Sergio Ortino, di «una forma di Stato unitaria di tipo federale»<sup>6</sup> – e *facile*, invece, sostenere che l'Unione, negli anni precedenti alla guerra civile, era ancora un «esperimento a cui bisognava dare un'opportunità», dopo la vittoria del Nord la secessione assunse quella connotazione negativa che ancora oggi si porta dietro.

Il concetto di secessione, una volta assunto significato politico, subì una demonizzazione da parte della sovranità statale; lo spettro della secessione, rimbalzato sull'altra sponda dell'Oceano, cominciò ad aggirarsi per l'Europa, e sembra infestarla ancora oggi.

Ma se è vero che la guerra di secessione è da considerarsi come l'atto fondativo della definitiva federalizzazione degli Stati Uniti, quale «guerra

---

<sup>3</sup> J.C. Calhoun, *Secessione e libertà*, a cura di C. Margiotta, Torino, La Rosa, 2007 e Id., *Disquisizioni sul governo e Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti*, a cura di M. Surdi, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1986.

<sup>4</sup> D.W. Livingston, *The Very Idea of Secession*, in «Society», 1998, n. 5, pp. 38 e ss., p. 43.

<sup>5</sup> F. Ferraresi, *Introduzione a J.E.D. Acton, Libertà, Democrazia, rivoluzione*, a cura di F. Ferraresi, Torino, La Rosa, 2000.

<sup>6</sup> S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 211.

di secessione» servirebbe allora all'Europa per federarsi? Se è vero che la maggiore critica che viene mossa da più parti all'Unione Europea, è quella di aver interrotto, in molti degli ambiti dove era iniziato<sup>7</sup>, il processo di federalizzazione, quale «secessione» potrebbe far riprendere il processo interrotto? Nell'augurarsi ovviamente che *nessuna* «guerra di secessione» si scateni in Europa, anche alla luce del fatto che quella statunitense è stata straordinariamente distruttiva e sanguinosa, potrebbe essere un esercizio euristico utile quello di leggere gli attuali fenomeni alla luce dell'europeismo o dell'euroscetticismo. Occorrerebbe chiedersi quindi se *costituente*, e di conseguenza generatrice di una federalizzazione dell'Europa, sarebbe una secessione *dall'*Unione (come la Brexit) o una *nell'*Unione (come quella catalana dalla Spagna): quale in altre parole delle secessioni, *da* o *in*, potrebbe candidarsi a «costituire» l'Europa come federazione.

Analizzando l'atteggiamento tenuto dalle istituzioni europee e più in generale dall'opinione pubblica europea, sembra che a spaventare di più l'Europa non sia stata la Brexit: nonostante l'importanza attribuita ai negoziati, la reazione politica all'*exit* della Gran Bretagna è stata, infatti, assolutamente in linea con un ordinamento giuridico che con l'inserimento dell'articolo 50 nel Trattato di Lisbona<sup>8</sup> ha deciso di regolare esplicitamente<sup>9</sup> l'uscita dall'Unione. Quello europeo è un ordinamento che, in altre parole, «legalizza» la secessione, autorizzando gli Stati membri a uscire dall'Unione in modo unilaterale e

---

<sup>7</sup> D. Kochenov (a cura di), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

<sup>8</sup> C. Closa, *Interpreting article 50: Exit, Voice and... What about loyalty*, in Id. (ed.), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union. Troubled Membership*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 187-214.

<sup>9</sup> A differenza dei Trattati precedenti, fatta eccezione per il Progetto di Costituzione Europea, su cui cfr. C. Margiotta, *Vizi e virtù della secessione*, cit. e W. Schafer, *Withdrawal legitimised? On the proposal by The Constitutional Convention on the right of secession from the EU*, in «Intereconomics», 2003, July/Agust, pp. 82-185.

incondizionato, sebbene non immediato (obbligo di negoziare nei successivi due anni dalla dichiarazione di Exit).

Si è sostenuto che spesso il formalismo produce significativi effetti giuridici e politici<sup>10</sup>: come dimostrano, da un lato, l'esito della Brexit per l'Unione Europea e, dall'altro, la dissoluzione dei paesi le cui costituzioni prevedevano la secessione – l'ex- Unione Sovietica, l'ex Jugoslavia, e l'ex Unione di Serbia e Montenegro<sup>11</sup>.

Dal nesso ambivalente fra formalismo e conseguenze giuridico-politiche, da esso involontariamente prodotte, è nato l'ampio dibattito sull'opportunità di costituzionalizzare il diritto di secedere<sup>12</sup>: il dilemma è se la mancata costituzionalizzazione finisca per demonizzare la secessione quando invece la sua costituzionalizzazione la *normalizzerebbe* (in quanto normata) trasformando «un tabù costituzionale» – che non farebbe, secondo alcuni, «che gettare benzina sul fuoco delle pretese secessionistiche» – «in uno dei tanti diritti ed opzioni di cui dispongono le entità sub-statali», facendogli perdere «molto del suo appeal»<sup>13</sup>. D'altra parte la storia degli Stati ha, in parte, dimostrato come la costituzionalizzazione della secessione, cioè il tentativo di neutralizzare un eventuale conflitto secessionista, possa finire, a un dato momento, per incentivarla<sup>14</sup> e come la mancata costituzionalizzazione della stessa – che rende il processo, anche successivo a un'eventuale dichiarazione di

---

<sup>10</sup> C. Closa, *Interpreting article 50: Exit, Voice and... What about loyalty*, cit.

<sup>11</sup> In proposito C. Margiotta, *L'ultimo diritto: profili storici e teorici della secessione*, Bologna, Il Mulino, 2005, cap. VII.

<sup>12</sup> Cfr. il saggio G. Martinico in questo stesso numero (*Le costituzioni come strumento di gestione del rischio. Il caso della secessione*); S. Mancini, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, in «Percorsi costituzionali», 2014, n. 3, pp. 623-638; D. Haljan, *Constitutionalising Secession*, Oxford, Hart, 2014; D. Weinstock, *Constitutionalizing the Right to Secede*, in «Journal of Political Philosophy», 2001, n. 2, pp. 182-203.

<sup>13</sup> S. Mancini, *Ai confini del diritto*, cit.

<sup>14</sup> Si è anche sostenuto che l'eventuale costituzionalizzazione del diritto a secedere possa comportare il rischio di esporre costantemente l'ordinamento d'origine al ricatto dell'uscita come strategia per ottenere maggiori competenze o migliori condizioni di autonomia. In proposito cfr. G. Martinico in questo stesso numero.

indipendenza, molto più complesso – possa, invece, finire per disincentivarla, o quantomeno scoraggiare l'entusiasmo separatista dei cittadini chiamati al voto per esprimersi su una eventuale separazione (si pensi ai risultati dei referendum in Québec e in Scozia). Anche per questo motivo, a mio avviso, il diritto a secedere non ha trovato facile rifugio nel diritto costituzionale.

Eppure quel che caratterizza la secessione territoriale dal punto di vista dell'ordinamento interno degli Stati appare un concetto non tanto *rivoluzionario* quanto *conservatore*, non obbligando a ripensare la forma Stato e l'istituto del confine. I movimenti secessionisti, infatti, pretendono pur sempre di costituirsi in Stato (non pensano cioè di dare vita a forme organizzative inusitate e atipiche) e le rivendicazioni secessioniste rimangono in definitiva rivendicazioni dirette non a estinguere lo Stato ma a costruirne uno *nuovo*.

A un primo sguardo, quindi, la Brexit avrebbe dovuto «spaventare» l'Europa molto più di una secessione interna a uno Stato membro: per di più, quella catalana si è presentata come una secessione *filo-europeista*<sup>15</sup>, perché il governo catalano ha auspicato l'ingresso immediato come «nuovo» Stato membro dell'UE, mentre la Brexit è di per sé *anti-europeista* e potenzialmente distruttiva dell'UE perché portatrice del classico effetto domino<sup>16</sup>. Distruttiva, quindi, di quell'esperimento diverso dallo Stato –

---

<sup>15</sup> La *'Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña'*, in base alla quale si stabiliva di dare effettività all'esercizio del «diritto a decidere» per i catalani sul proprio futuro politico, è stata formulata in accordo coi principi di «legittimità democratica, trasparenza, dialogo, coesione sociale, *européismo*, legalità e partecipazione».

<sup>16</sup> Sarebbe peraltro interessante interrogarsi su quale sarebbe la posizione delle istituzioni politiche europee di fronte a un'eventuale secessione della Scozia dalla Gran Bretagna che avrebbe come obiettivo quello di opporsi alla Brexit attraverso una separazione volta a riportare la Scozia in Europa. Ovviamente, la possibilità di indire un nuovo referendum è dovuta secondo gli scozzesi al fatto che i termini della questione rispetto al referendum precedente sono cambiati: due anni e mezzo fa non era ipotizzabile che restare parte del Regno Unito avrebbe significato uscire dall'Unione Europea. Per ora il governo britannico si è detto contrario alla possibilità per la Scozia di indire un nuovo referendum.

Perché la secessione fa paura?

che è ed è stata l'Unione Europea sino a oggi – a cui abbiamo tentato di dare «un'opportunità», cioè di quel tentativo di un modo *diverso*, rispetto alla statualità moderna, di misurarsi politicamente e giuridicamente con lo spazio<sup>17</sup>.

Invece le istituzioni europee, pur ribadendo che la Catalogna è una questione non europea ma interna alla Spagna, si sono palesemente «spaventate» maggiormente per la Catalogna schierandosi palesemente a favore della Spagna e della sua integrità territoriale<sup>18</sup>. È evidente come tali istituzioni non abbiano compreso fino in fondo quanto poco ci sarebbe – quanto meno dal punto di vista concettuale – di *rivoluzionario* nell'istituire un *nuovo* Stato (per di più quando esso nasce all'interno dello stesso panorama giuridico, politico e economico dello Stato da cui si separa) e quanto di *conservatore* ci sia stato, invece, nell'atteggiamento di *laissez-faire* tenuto nei confronti della secessione britannica dall'Unione Europea, che si espone al rischio della dissoluzione lasciando ancora una volta aperta la possibilità che dalla modernità sino a oggi lo Stato rimanga la sola forma di organizzazione politica escogitata per misurarsi con lo spazio.

Il nuovo Stato catalano, nell'eventualità in cui nascesse, lo farebbe peraltro sulla base della *fine* della cosiddetta *solidarietà finanziaria* «nazionale»: più volte è stato sottolineato, infatti, come sotto le vesti della rivendicazione della diversità culturale e linguistica, l'indipendentismo

---

<sup>17</sup> Si pensi, solo per fare un esempio, alla cittadinanza europea che, a differenza delle cittadinanze nazionali, è caratterizzata dalla *mobilità*. La cittadinanza, infatti, nel momento in cui è stata integrata dal diritto alla libertà di circolazione e soggiorno ha preso la forma di un istituto che regola la mobilità delle persone e che definisce i diritti dei soggetti in movimento. Cfr. in proposito C. Margiotta, *I nuovi limiti alla cittadinanza europea alla luce delle sue originarie contraddizioni*, in «Stals», 2017, n. 3, <http://stals.sssup.it>.

<sup>18</sup> La Commissione UE ha ribadito che il referendum è illegale ai sensi della Costituzione spagnola perché «crede che questi siano tempi in cui servono unità e stabilità, non divisione e frammentazione».

catalano, almeno oggi<sup>19</sup>, nasconderebbe ragioni squisitamente economiche secondo le quali la Catalogna, senza fare parte della Spagna e senza pagare le tasse al governo centrale, sarebbe più ricca, con migliori servizi e maggiori investimenti<sup>20</sup>. Alle motivazioni storiche, politiche o culturali di una secessione si aggiunge insomma la convenienza economica: per regioni ricche come la Catalogna diventare autonome significherebbe sottrarsi all'obbligo di contribuire al bilancio nazionale e di redistribuire una parte del proprio gettito fiscale verso le aree più povere.

È da notare che fra le principali cause dell'interruzione del processo di federalizzazione dell'Unione Europea c'è proprio la mancata europeizzazione della *solidarietà finanziaria* fra gli Stati membri dell'Unione Europea, in altre parole il mancato accoglimento del principio di una cittadinanza *sociale* europea<sup>21</sup>. L'europeizzazione della solidarietà finanziaria, se fosse stata portata a compimento, avrebbe davvero potuto ridurre l'interesse europeo per gli affari interni agli Stati, quali la secessione, dal momento che l'impatto di uno nuovo Stato sarebbe stato facilmente assorbibile in un luogo in cui lo «spazio» sociale non coincide più con quello «statale». Nell'attuale contingenza economica, quando sembra spegnersi l'illusione di un'Europa sociale, quando la solidarietà finanziaria transnazionale nell'Unione Europea è sempre più messa in crisi a causa sia delle politiche squisitamente sovraniste e della volontà degli Stati (in relazione alla migrazione intraeuropea) sia delle istituzioni europee (in relazione alla crisi del debito sovrano), appare allora comprensibile il motivo per cui politicamente spaventa di più una

---

<sup>19</sup> A seconda del periodo e dell'interlocutore, l'indipendentismo catalano ha assunto caratteri diversi: più culturali e storici in alcuni periodi, più politici in altri.

<sup>20</sup> G. Miglio – A. Barbera, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997.

<sup>21</sup> Cfr. in proposito C. Margiotta, *I nuovi limiti alla cittadinanza europea alla luce delle sue originarie contraddizioni*, cit.

Perché la secessione fa paura?

secessione, come quella catalana, *in* Europa, più che *da* l'Europa, come è la Brexit.

La secessione<sup>22</sup>, quindi, fa paura proprio perché non abbiamo saputo pensare la politica oltre lo Stato. Essa, infatti, se portata alle estreme conseguenze determina la fine dello Stato stesso. Seppure come diritto incerto e virtualmente distruttivo, la secessione ambisce, infatti a essere un vero e proprio diritto, in questo modo configurandosi come l'«ultimo diritto»: l'ultima posizione di vantaggio che si può trarre da un sistema che viene abbandonato e che si espone al rischio della dissoluzione.

È stato affermato che «chi non ama gli Stati nazionali non può certo rallegrarsi della loro moltiplicazione, ma d'altra parte neanche l'unità nazionale può diventare un feticcio da difendere a qualsiasi costo»<sup>23</sup>, perciò nel momento in cui si accetta la secessione di un gruppo territorialmente concentrato da uno Stato si deve di conseguenza accettare anche la secessione di un altro gruppo territorialmente concentrato dal nuovo Stato e così avanti. La secessione, purché distinta dal concetto e dal diritto di autodeterminazione dei popoli<sup>24</sup>, ha il vantaggio, infatti, di essere un ottimo angolo visuale per guardare ai limiti dello Stato-nazione considerato come un tutto unico identitario e per

---

<sup>22</sup> Fra i libri più recenti sull'argomento si vedano: A. Pavković – P. Radan, *Creating new states: theory and practice of secession*, Burlington, Ashgate, 2007; A. Pavković – P. Radan, *The Ashgate research companion to secession*, Burlington, Ashgate, 2011; S. Mancini, *Secession and Self-Determination*, in M. Rosenfeld – A. Sajó (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 481-500; J.P. Cabestan – A. Pavković (a cura di), *Secessionism and separatism in Europe and Asia: to have a state of one's own*, New York, Routledge, 2013; C. Walter A. von Ungern-Sternberg – K. Abushov, *Selfdetermination and secession in international law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

<sup>23</sup> M. Bascetta, *L'Europa e i paradossi dell'indipendenza*, in «il Manifesto», 23 settembre 2017.

<sup>24</sup> Non vi è e non vi deve essere un nesso logico tra i due concetti, sia in punto di fatto sia di diritto (su queste e altre problematiche, si vedano le mie argomentazioni in *L'ultimo diritto*, cit.). L'autodeterminazione è il diritto di scegliere da chi essere governati e si sviluppa all'interno dei confini, non riguarda, come invece fa la secessione, i confini in quanto tali.

mettere in discussione la piena affermazione della reciproca identità fra Stato e popolo-nazione.

Il possibile carattere recursivo del diritto di secessione apre la questione più interessante per gli studiosi: chi sia il soggetto legittimato a secedere. Una questione che, però, non ha trovato risposte univoche e che ha messo a dura prova studiosi di discipline diverse: giuristi, sociologi, filosofi, antropologi, storici. Quando è possibile fermarsi nella concessione a un gruppo, territorialmente concentrato all'interno di uno Stato, del diritto di secessione già riconosciuto precedentemente a un altro gruppo territorialmente concentrato?

Il problema nasce proprio dalla difficile, se non impossibile, coincidenza fra Stato e nazione: è sempre nello spazio di non coincidenza fra popolo e Stato e popolo e nazione che si dà ragione delle nuove richieste di secessione, in nome di una «nazione» diversa. La spinta senza fine verso la statualità può, però, portare alla lunga a quella proliferazione di Stati che provocherebbe la crisi del sistema stesso degli Stati che la secessione vorrebbe perpetuare: motivo per cui ribadisco, a mio avviso, la secessione fa paura. Rimarrà, infatti, sempre uno spazio di non coincidenza fra Stato e nazione e fra nazione e popolo: basti pensare alla disputa di fronte al Tribunale Costituzionale Spagnolo nel 2010 relativa al nuovo Statuto catalano del 2006 sulla definizione del popolo catalano come nazione, risolta a favore della Spagna come unico (popolo) «Nazione» possibile in senso costituzionale<sup>25</sup>. La secessione pretende proprio di separare l'unità popolo (nazione) appellandosi alle diversità nazionali.

---

<sup>25</sup> G. Conti, *La Catalogna tra secessione e Costituzione*, in «Diritti comparati», 2017, n. 1, <http://www.diritticomparati.it/la-catalogna-tra-secessione-e-costituzione/>; in proposito si veda anche G. Delledonne, *Speaking in Name of the Constituent Power: the Spanish Constitutional Court and the New Catalan Estatut*, in «Perspectives on Federalism», 2011, n. 1, pp. 1-14 e V. Ferreres Comella, *The Spanish Constitutional Court Confronts Catalonia's 'Right to Decide' (Comment on the Judgment 42/2014)*, in «European Constitutional Law Review», 2014, n. 3, pp. 571-590.

Perché la secessione fa paura?

Secondo le posizioni delle *National Self-Determination Theories of Secession* sarebbe sempre possibile individuare la nazione che avrebbe diritto a secedere perché sarebbe sufficiente che un gruppo territorialmente concentrato<sup>26</sup> avesse una cultura comune, una storia comune, una lingua comune, il senso della propria differenza da altri gruppi o persone, l'attaccamento a un luogo geografico e una aspirazione condivisa a costituire un'unità politica<sup>27</sup>. Indipendentemente dal fatto che per considerare legittima la secessione per tutte le nazioni occorrerebbe: anzitutto presupporre che vi sia un valore morale intrinseco della nazione o per lo meno che la giustificazione per riconoscere alla nazione un diritto a separarsi si trovi nell'importanza dell'identità nazionale e dell'appartenenza nazionale per gli individui<sup>28</sup>, e in secondo luogo accettare che il diritto di scegliere con chi vivere (che significa decidere chi escludere, con chi non si vuole vivere) e la concezione organicistica dello Stato meritino tutela giuridica. Resta comunque vero che la piena coincidenza fra confini dello Stato e confini della nazione non si dà mai pienamente.

Sono gli stessi teorici della *National Self-Determination Theory of Secession* ad ammettere la presenza costante di nuove minoranze nazionali all'interno delle nuove aggregazioni statali. Nella nuova aggregazione statale potrà sempre esistere una nuova ulteriore minoranza decisa a rivendicare, per preservare la propria «identità culturale», lo stesso diritto

---

<sup>26</sup> Utile sarebbe ricordare che queste teorie arrivano a ipotizzare spostamenti di persone perché si dia concentrazione del gruppo identitario: cfr. in proposito C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit., cap. VIII, par. 2.

<sup>27</sup> Peraltro non è chiaro perché sia necessario uno Stato per mantenere tali caratteristiche: beninteso a meno di presupporre lo Stato come unica forma di organizzazione politica per le comunità nazionali, mentre si danno culture nazionali che non hanno mai dato origine a uno Stato, prosperando per secoli. La statualità, evidentemente, è vista dai sostenitori di questa teoria come una *panacea*.

<sup>28</sup> Cfr. Paul B. Preciado, *Disforia nazionale*, in «Libération», 4 novembre 2017 (trad. it. in «Internazionale», <https://www.internazionale.it/opinione/beatriz-preciado/2017/11/04/disforia-nazionale>).

già esercitato da quella maggioranza che si era considerata una minoranza nazionale in un altro Stato. Non solo, ci sarà sempre qualcuno che non vuole appartenere pienamente: si tratta del singolo che riemerge sempre come irriducibile al gruppo, manifestando il suo rifiuto di appartenere in maniera esclusiva<sup>29</sup>. A imporre di ripensare e a *sfidare* ogni tipo di statualità, di spazialità nazionale e di comunitarismo sono, infatti, le forme individuali della secessione<sup>30</sup> (intese come migrazioni) in quanto espressione di una certa «disinvoltura spaziale» e dell'*irrelevanza* della collocazione geografica. Il diritto di secessione individuale prefigura la dissoluzione delle identità politiche sovrane, in quanto rivendicare tale diritto comporta una sfida insuperabile alle forme statuali e comunitarie perché ne impedisce ogni *definitiva* perimetrazione.

Proprio perché è sempre possibile, attraverso il suo esercizio da parte dei singoli, portare alle estreme conseguenze il diritto di secessione, la secessione fa paura. Non è un caso, quindi, che essa non abbia trovato riconoscimento giuridico né negli ordinamenti interni né, a maggior ragione, nell'ordinamento internazionale, mentre, come si è visto, l'*exit* è stata giuridificata in quella forma organizzativa inusitata e atipica che è l'Unione Europea, la cui dissoluzione non farebbe che riportare *saldamente* la politica «entro» lo Stato<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> S. Mezzadra, *Cittadini della frontiera e confini della cittadinanza. Per una lettura politica delle migrazioni*, in «aut aut», 2000, n. 298, pp. 133 e ss.: «I comportamenti individuali di secessione (di *exit* per Hirschman) mettono in crisi – a differenza dei casi di rivendicazione di separazione territoriale che caratterizzano la storia recente – le tradizionali concezioni dell'appartenenza: dal momento che alla richiesta di cambiamento di giurisdizione di cui è espressione il fatto stesso della migrazione, della fuga da uno spazio politico, sociale e culturale non fa quasi mai riscontro una richiesta di piena adesione a un nuovo spazio politico, sociale e culturale» (p. 152).

<sup>30</sup> Il concetto di secessione, alle origini, ha peraltro connotazioni individualistiche, riprese come rivendicazioni avanzate da autori diversi come i *libertarians* alla Rothbard, i sostenitori di un diritto individuale di fuga (la migrazione), e gli analisti delle secessioni dell'individuo cosmopolita.

<sup>31</sup> Il che spiega, a mio avviso, l'utilizzo sempre più frequente del “nuovo” termine sovranismo per qualificare le politiche nazionali all'interno dell'Unione Europea.

Perché la secessione fa paura?

## 2. La prospettiva del diritto internazionale

Dal piano della legittimità politica del movimento secessionista si passa, quindi, a quello della legalità o illegalità della secessione e occorre chiedersi quale ordinamento giuridico debba *governare* un atto di secessione. Se è stato sostenuto che non è appropriato valutare la legalità di una secessione unilaterale da uno Stato alla luce dell'ordinamento giuridico contro il quale è diretto<sup>32</sup>, dal momento che un atto di secessione consiste precisamente nella rimozione di una popolazione e di un territorio dall'ordine legale esistente e nella costruzione di un nuovo e indipendente ordine giuridico<sup>33</sup>; se, come detto, dal punto di vista strettamente giuridico del diritto europeo – a differenza della Brexit – la questione della Catalogna è tutta interna allo Stato membro dove è in atto il tentativo di separazione, allora resta da interrogarsi, rimanendo a disposizione *solo* l'ordinamento internazionale, quale sia lo statuto ricoperto dalla secessione nel medesimo. A meno di non dover ammettere semplicemente che il «diritto» non abbia niente da dire sulle crisi secessioniste.

Piuttosto sono incline a pensare che la secessione, pur essendo una situazione di fatto – che rende difficile fare appello a forme giuridiche per legittimarla e fa sì che il riconoscimento *a posteriori* di nuovi soggetti statali nati da processi secessionisti non implichi la sussistenza di una

---

<sup>32</sup> M. Weller, *Secession and Self-determination in Western Europe: The Case of Catalonia*, in Blog of the European Journal of International Law, [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org). Si legge peraltro nel parere consultivo della Corte internazionale di giustizia (CIG, *Advisory Opinion of 22 July 2010 Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence Respect of Kosovo*, par. 121) che una dichiarazione di indipendenza non ha luogo nell'ordinamento giuridico dal quale l'entità cerca di secedere.

<sup>33</sup> Per cui non avrebbe senso interrogarsi sulla *costituzionalità* o *incostituzionalità* dell'atto secessionista: cfr. M. Weller, *Secession and Self-determination in Western Europe: The Case of Catalonia*, cit.

norma invocabile *a priori*<sup>34</sup> –, sia un fatto normativo, in quanto produttivo di diritto e di effetti specifici nell'ordinamento internazionale.

È possibile, infatti, dare rilevanza giuridica, se non propriamente alla secessione, al suo risultato, perché, dopo l'atto secessionista, torna a intervenire l'ideale *regolativo* del «diritto internazionale». Il fatto resterebbe condizione di applicazione delle norme ma non la loro fonte: il fatto sarebbe indispensabile per l'attivazione del diritto ma non prevarrebbe su di esso. Infatti, la peculiarità dell'insurrezione secessionista sta nella sua condizione di transitorietà; la posizione degli insorti cambia in funzione del risultato dell'insurrezione stessa: o scompaiono, in quanto «sconfitti» dal governo «legittimo», o si trasformano in uno Stato, ovvero in un nuovo soggetto autonomo di diritto internazionale, che però necessita di riconoscimento (dichiarativo e non costitutivo della statualità), atto idoneo a influire sulla «viabilità» dell'entità di nuova formazione sul piano internazionale. Un riconoscimento, quello internazionale, che è di norma avvenuto solo dopo che lo Stato nuovo nato dal processo di secessione era stato riconosciuto dallo Stato da cui si era separato, quando cioè quest'ultimo non aveva più voluto o potuto mantenere sotto la propria giurisdizione quel territorio (e gli insorti) che si stava separando, al punto che nell'ordinamento internazionale si è creata una norma consuetudinaria consolidata in questo senso. *Ex iniuria ius non oritur*, ovvero le secessioni «illegali» non fanno scaturire alcun diritto di secessione *a posteriori*: per illegali, almeno fino all'opinione della Corte di giustizia internazionale sul caso Kosovo<sup>35</sup>, si devono intendere tutte quelle secessioni riconosciute tali dallo Stato da cui un gruppo pretende

---

<sup>34</sup> Per esempio, la Corte Suprema del Canada (*Reference Re Secession of Quebec*, 1998, 2 S.C.R. 217), nell'opinione sull'eventuale secessione del Québec aveva affermato che, anche se l'indipendenza del Québec fosse stata riconosciuta a livello internazionale, tale riconoscimento non avrebbe dato alcuna legittimazione retroattiva a un evento che si era consumato sul piano meramente politico-fattuale.

<sup>35</sup> Oggi apparirebbero *illegali* in senso stretto solo le secessioni in cui sono intervenuti Stati terzi a favore del movimento secessionista.

### Perché la secessione fa paura?

di secedere. In una sorta di sinergia fra il diritto internazionale e il diritto interno, la legalità della secessione è, quindi, in qualche modo liminale, andrebbe, cioè, individuata in una zona di confine fra i due ordinamenti.

Sebbene, infatti, l'ordinamento internazionale non pretenda di regolare le aspirazioni secessionistiche non essendovi una vera e propria regola proibitiva della secessione, resta vero che i criteri del diritto internazionale, che segnano la strada percorsa sin qui dalla comunità internazionale per riassorbire le crisi secessionistiche, sono quelli che favoriscono l'integrità territoriale. L'ordinamento internazionale, infatti, non legittima e non vieta la secessione, ma manifesta un forte favore per l'integrità territoriale. E d'altra parte è comprensibile: il diritto internazionale è fatto e applicato dagli Stati, che hanno tutti un interesse a non autorizzare mai alcun istituto internazionale che possa incoraggiare il proprio smembramento. Non a caso vista dalla prospettiva della comunità degli Stati, la secessione è un concetto non tanto *conservatore* quanto *rivoluzionario*, perché si presenta come una sfida al lato più conservatore della società internazionale: la strenua difesa dell'intangibilità dei confini. Se il diritto internazionale aspirasse espressamente a determinare criticamente la stessa ragion d'essere degli Stati fino a promuoverne e a sancirne la disintegrazione, attraverso il riconoscimento del diritto a secedere, esso si trasformerebbe in uno strumento rivoluzionario, diverso da e contrario a quello che, almeno tendenzialmente, ci si attende dal diritto, e cioè stabilità e conservazione<sup>36</sup>.

Il sistema giuridico internazionale è, quindi, neutrale sulla questione della secessione, eccetto nei casi in cui siano state violate norme dello *ius cogens*. Peraltro, il divieto di dichiarazione di indipendenza, secondo il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia (CIG) riguardo la

---

<sup>36</sup> La comunità internazionale ha posto le proprie fondamenta sulla stabilità e la conservazione dei confini, mentre i fenomeni secessionisti sono crisi di ogni configurazione consolidata dei confini e sintomo di tensione dell'elemento confine.

dichiarazione di indipendenza del Kosovo, non sarebbe più implicito nel principio di integrità territoriale, eccetto nei casi in cui quest'ultima venga violata da parte di un altro Stato<sup>37</sup>. Ciò non significa comunque che il diritto internazionale conferisca a una qualunque entità, all'interno di uno Stato, il diritto di dichiarare unilateralmente la propria indipendenza. Le conseguenze giuridiche e politiche della dichiarazione stessa – compreso il riconoscimento da parte della comunità internazionale – dipendono, però e in ultima istanza, dal modo in cui è nato il nuovo Stato.

La prassi recente sembra, in effetti, indicare che il rispetto del principio democratico è necessario, sebbene non sufficiente, affinché la comunità internazionale *metabolizzi* il processo secessionista. La richiesta della legittimità del processo attraverso il quale la secessione *de facto* è perseguita o è stata perseguita conferma che è preferibile che la comunità secessionista riesca a ottenere, attraverso negoziati, il riconoscimento dello Stato centrale per poi essere più facilmente riconosciuta come entità autonoma a livello internazionale.

### 3. Il caso concreto: la Catalogna

La Catalogna potrebbe essere una buona occasione per valutare l'attuale attitudine del diritto internazionale positivo in tema di secessione. Essa è anche un buon banco di prova per testare gli ultimi pareri consultivi in materia, che, sebbene non vincolanti, godono certamente di particolare autorevolezza nell'ordinamento internazionale poiché formulati da organi giurisdizionali «apicali»: la Corte internazionale di giustizia e la Corte Suprema del Canada. Si tratta del parere consultivo della CIG del 2010 (22 Luglio) relativo alla

---

<sup>37</sup> È il caso di Cipro-turca. Il principio di integrità territoriale è confinato alla sfera delle relazioni fra gli Stati. Il principio quindi vieterebbe la distruzione dell'integrità territoriale di uno Stato da parte di un altro, ma non si applicherebbe *più* (?) internamente in relazione a una popolazione che cerca la secessione.

Perché la secessione fa paura?

dichiarazione di indipendenza del Kosovo, richiesto dall'Assemblea Generale dell'ONU<sup>38</sup>, e di quello della Corte Suprema del Canada del 1998 (20 Agosto) relativo all'eventuale secessione del Québec dal Canada, richiesto dal Governo federale canadese (giudizio di *Reference*)<sup>39</sup>.

In base alla prima, la dichiarazione di indipendenza da parte di un'entità non è un atto contrario al diritto internazionale<sup>40</sup>, ma non è possibile verificare la legittimità della secessione di un'entità. La CIG, infatti, ha specificato che non ha verificato se il diritto internazionale conferisca un diritto positivo alla secessione.

In base alla seconda, il referendum è considerato giusto e necessario per conoscere la volontà della maggioranza a favore di un'eventuale separazione, esso però non è sufficiente per conferire un diritto unilaterale a secedere. La manifestazione della volontà popolare attraverso un referendum (libero e aperto a tutti) a favore della secessione non può però lasciare indifferente lo Stato centrale: anzi, la Corte Suprema del Canada ha affermato che dopo il voto a favore della secessione di una parte dello Stato nasce un obbligo per l'altra parte di intavolare negoziati con la regione che intende separarsi, negoziati che,

---

<sup>38</sup> In proposito cfr. J. Dugard, *The Secession of States and Their Recognition in the Wake of Kosovo*, Nijhoff, Brill, 2013; *The law and politics of the Kosovo advisory opinion*, a cura di M. Milanović – M. Wood, Oxford, Oxford University Press, 2015; *Kosovo and international law: the ICJ advisory opinion of 22 July 2010*, a cura di P. Hilpold, Leiden, M. Nijhoff Publishers, 2012; E. Milano, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: qualche istruzione per l'uso*, in «Società italiana di diritto internazionale», 2010, <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/Milano-su-Kosovo.pdf>.

<sup>39</sup> Per l'ampia bibliografia sul parere della Corte canadese rimando al cap. VIII, par. 3 di C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit. e di recente G. Martinico, *Identity Conflicts and Secession before the Courts: Three Case Studies*, in «Revista General de Derecho Público Comparado», 2017, n. 21, in [http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id=14&numero=21](http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=14&numero=21)

<sup>40</sup> Il che non fa che confermare che non vi è niente di illegale dal punto di vista del diritto internazionale quando un'entità reclama o dichiara l'indipendenza, non essendo la nascita degli Stati una regola del diritto ma una metaregola.

però, non necessariamente hanno come esito «esclusivo» la secessione<sup>41</sup>. La Corte, pur non riconoscendo un obbligo giuridico dello Stato ad accettare una dichiarazione unilaterale di secessione, non nega che uno Stato debba tollerarla nei casi in cui la richiesta sia sostenuta da una chiara maggioranza in una determinata regione<sup>42</sup>. Dal parere della Corte canadese si può dedurre che se, da un lato, c'è l'obbligo per lo Stato centrale di cercare con diligenza una soluzione politica alla crisi, dall'altro vi è quello di non dichiarare l'indipendenza per il gruppo secessionista prima della fine dei negoziati.

In base alla più recente opinione della CIG quest'ultima interpretazione della Corte canadese sulla non conformità al diritto internazionale della dichiarazione di indipendenza potrebbe non essere più valida. Ne consegue che dal punto di vista internazionalistico l'opzione escogitata da Puigdemont lo scorso ottobre di far dichiarare l'indipendenza al Parlamento della Catalogna per poi congelarla potrebbe essere conforme al diritto internazionale così come interpretato sia dalla CIG sia dalla Corte canadese. Dalla lettura combinata dei due pareri, infatti, è possibile dedurre che: anzitutto la dichiarazione di indipendenza da parte di un gruppo secessionista è ammissibile dal punto di vista giuridico e quindi – a differenza di quanto sostenuto dalla Corte canadese – non è più vietato dichiararla prima che i negoziati (obbligatori) siano arrivati a termine e abbiano portato all'accettazione

---

<sup>41</sup> Per esempio potrebbero portare alla concessione di una maggiore autonomia o maggiore federalizzazione dello Stato. A differenza della procedura di exit della Gran Bretagna dall'Unione Europea: comunque finiscano i negoziati della Brexit nel 2019, al loro termine c'è esclusivamente il ritiro del Regno Unito dall'UE. (sull'art. 50 del TUE e i tempi e i modi di negoziazione, cfr. di recente F. Ortino – H. Hestermeyer, *Article 50 does allow Britain to negotiate a transitional period*, in «LSE Brexit blog», <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/11/14/article-50-does-allow-britain-to-negotiate-a-transitional-period/>).

<sup>42</sup> Nasce l'obbligo per le altre componenti del sistema federale (lo Stato centrale e le altre province) di sedere al tavolo delle negoziazioni, e di condurle nel rispetto dei principi che informano l'ordine costituzionale canadese: la democrazia, il federalismo, lo Stato di diritto e i diritti delle minoranze.

### Perché la secessione fa paura?

della secessione da parte dello Stato centrale; in secondo luogo il suo «congelamento» è conforme sia al parere della CIG sia a quello della Corte canadese, perché la prima non ha preso in considerazione le conseguenze giuridiche e politiche della dichiarazione stessa mentre la seconda chiede che tali conseguenze siano «negoziate» affinché vi sia la preconditione sul piano internazionale per il riconoscimento della nuova entità autonoma, che potrà avvenire dopo che il processo di separazione sarà riuscito a imporsi sulla contraria volontà dello Stato d'origine.

In questa sorta di «legalità di confine» tra ordinamenti giuridici, l'elemento rilevante ai fini della verifica internazionale della liceità «interna» della secessione sarebbe l'ottemperanza all'obbligo di negoziare la separazione, conseguente a sua volta a un eventuale voto di una «chiara maggioranza» in favore della secessione. In altre parole, accanto agli elementi tradizionali della statualità (popolo, territorio, governo effettivo) vi è anche quello della legittimità del processo di formazione della medesima. Al principio di effettività, in virtù del quale una secessione anche se unilaterale e incostituzionale dovrebbe essere riconosciuta dall'ordinamento internazionale qualora risulti vittoriosa, deve fare da contrappeso quello della legittimità.

La questione che si apre di conseguenza è quale sia il valore dei referendum nei processi di secessione, se si possano considerare rispettosi del principio democratico quando non si tratta di verificare questioni cosiddette ordinarie (importanti questioni di politica interna), ma di definire dei confini, ovvero se sia lecito che una comunità democratica «applichino i criteri di *decision-making* democratico che usa al suo interno per definire i propri confini esterni»<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Cfr. R. Bauböck, *Why stay together? A pluralist approach to secession and federalism*, Working Paper dell'Institute for Advanced Studies, Vienna, 1997, p. 12. Come ha osservato A. Buchanan (*The Quebec Secession Issue: Democracy, Minority Rights, and the Rule of Law*, in *Secession and Self-Determination*, a cura di S. Macedo – A. Buchanan, New York, New York University Press, 2003, pp. 238 e ss.), «una cosa è dire

La rilevata ambiguità del referendum<sup>44</sup> quale strumento idoneo a testare la volontà popolare in materia di separazione dipende anche dalla difficoltà di definire in maniera chiara e neutra il concetto di maggioranza. Il grande dilemma relativo al referendum, almeno relativamente ai fenomeni secessionisti, è se debba essere svolto solo nella regione che vuole secedere (e quindi la maggioranza sarebbe relativa a quella regione) o in tutto il paese dal quale una regione vuole secedere (e allora la maggioranza sarebbe riferita all'intero territorio), quale percentuale debba raggiungere la partecipazione al referendum e quale valore numerico debba avere la maggioranza che vota a favore della secessione per dirsi «clear majority». Tutte questioni che, come affermato dalla Corte canadese, debbono essere risolte dagli attori politici: «it will be for the political actors to determine what constitutes 'a clear majority on a clear question' in the circumstances under which a future referendum vote may be taken»<sup>45</sup>.

Non esistendo *standard* internazionali al riguardo, alla luce della prassi internazionale<sup>46</sup> è possibile ritenere che il referendum ha, fino a oggi, sempre riguardato solo il gruppo che vuole stabilire un nuovo ordine

---

che, quando i diritti degli individui in quanto cittadini sono garantiti, la regola di maggioranza ricopre una propria funzione, tutt'altra cosa è affermare che la maggioranza dovrebbe essere in grado unilateralmente di privare un individuo del suo più significativo status, in questo caso, della cittadinanza del suo paese» (p. 245). La regola di maggioranza è, infatti, concepita per affrontare questioni molto diverse dalla secessione perché, in questo specifico caso, essa consentirebbe ai più di decidere non solo sui confini di un'entità politica ma anche sulla cittadinanza degli individui, anche di quelli che si oppongono decisamente al cambiamento di cittadinanza. Come già accennato, sarebbe interessante leggere l'uscita della Gran Bretagna e l'eventuale secessione della Scozia alla luce dello *status* di cittadinanza europea, cosa che mi riprometto di fare in altra sede.

<sup>44</sup> Cfr. il recente contributo di G. Martinico, *Considerazioni comparatistiche sul referendum alla luce del caso britannico*, in «Diritto Pubblico», 2017, n. 2, pp. 429-467 e *Independence referendums: who should vote and who should be offered citizenship?*, a cura di R. Ziegler – J. Shaw – R. Bauböck, European University Institute, RSCAS, 2014, n. 90.

<sup>45</sup> Corte Suprema del Canada, *Reference Re Secession of Quebec*, 1998, 2 S.C.R. 217.

<sup>46</sup> M. Weller, *Secession and Self-determination in Western Europe: The Case of Catalonia*, cit.

### Perché la secessione fa paura?

legale e non l'intera popolazione di un intero paese dal quale si vuole secedere, perché a garanzia dello Stato d'origine ci sarebbe la negoziazione successiva al referendum. Relativamente alle percentuali di partecipazione e maggioranza, come affermato dalla Corte canadese, solo gli attori politici potrebbero indicare *standard* internazionali in materia. Di certo una partecipazione dei votanti al 42%, quale quella al recente referendum catalano, nel caso in cui esso si fosse svolto in maniera libera e aperta, non sarebbe stata, molto probabilmente, sufficiente per dichiarare l'indipendenza o per obbligare ai negoziati la Spagna. Di certo con una percentuale di partecipazione più significativa, l'esito del referendum, con una maggioranza dei votanti a favore della secessione al 90%, avrebbe potuto essere considerato una volontà popolare sufficiente a «obbligare» lo Spagna a cercare una soluzione politica della crisi.

Il problema è che nel caso della Catalogna il referendum non potrebbe essere considerato un vero e proprio atto di libera volontà della popolazione, a causa delle numerose intimidazioni alla partecipazione dei catalani da parte del governo spagnolo e non per «ragioni interne»<sup>47</sup>. Le autorità spagnole non potrebbero, quindi, invocare la non credibilità del referendum sulla base della mancata partecipazione a esso: a impedire, anche con un uso eccessivo della forza, ai votanti di recarsi alle urne è stata la polizia spagnola. Ma non siamo neanche in grado di dire, a meno di non attestarci sulle ipotesi di partecipazione avanzate dal governo catalano (57% di partecipazione al voto con un 92% dei votanti a favore del sì), quale sarebbe stata realmente la partecipazione nel caso in cui il referendum si fosse svolto in piena regolarità. Regolarità che avrebbe molto probabilmente sgonfiato il separatismo indipendentista di una parte della popolazione catalana (i referendum scozzese e québécois sono lì a dimostrarlo).

---

<sup>47</sup> In riferimento invece al possibile boicottaggio interno e all'eventuale carattere di illegittimità del referendum, cfr. i lavori dal 1991 della Commissione Badinter sulla crisi jugoslava (Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia).

La questione fondamentale quindi della chiara espressione di una volontà di separarsi per obbligare lo Stato centrale a «tollerare» un'eventuale secessione rimane un problema non risolto nel caso concreto della Catalogna. La legalità liminale resta, quindi, in questo specifico caso, mutilata di un lato del confine, mutilazione che impedisce un'analisi completa della situazione catalana. A meno di non tentare di capire se le condizioni di un'eventuale legalità della secessione catalana siano cambiate dopo l'espletamento del referendum.

#### 4. Osservazioni conclusive: secessione come «ultimo rimedio»?

Sebbene sia ancora in discussione se l'ordinamento internazionale riconosca un diritto alla cosiddetta secessione come «ultimo rimedio» («last resort»), è stato osservato che alcune delle mosse del governo spagnolo successive al referendum di ottobre potrebbero spostare l'ago della bilancia a favore della Catalogna. Per quanto infatti sia una dottrina contestata, quella della secessione come «ultimo rimedio» prevede che la repressione di una popolazione, la sua esclusione dalla rappresentanza in uno Stato, la sospensione dell'autonomia e la violazione dei diritti umani generi la possibilità da parte di quella popolazione di divenire titolare di un diritto alla secessione (da alcuni, impropriamente a mio avviso, definita diritto all'autodeterminazione secessionista<sup>48</sup>). Se prima del referendum di ottobre – anche nel caso in cui un «remedial right to secession» fosse stato riconosciuto dal diritto internazionale –, la Catalogna non sarebbe mai rientrata nella fattispecie – e, quindi, sarebbe rimasta in quell'area di neutralità in cui, come abbiamo detto, il diritto

---

<sup>48</sup> Sul fatto che il diritto di autodeterminazione è stato sempre esercitato nel rispetto dell'integrità territoriale mi permetto di rinviare ancora una volta a C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit., capp. IV, VI e VII.

Perché la secessione fa paura?

internazionale lascia le secessioni<sup>49</sup> – dopo il suo espletamento in quelle circostanze le cose, secondo alcuni, sono cambiate o potrebbero ancora cambiare.

L'opinione della Corte canadese, a differenza del parere della CIG che riflette maggiormente la prassi internazionale in materia, aveva lasciato intendere che nell'ordinamento internazionale esisterebbe la possibilità di considerare legittima la secessione unilaterale, quando «a people is denied any meaningful exercise of its right to self-determination within the state of which it forms a part»<sup>50</sup>. Sebbene non si possa concordare con chi ritiene che nella prassi internazionale, una volta disatteso l'impegno di «assicurare alla collettività di cui trattasi l'autodeterminazione interna [...] si porrebbe [...] un'ipotesi di secessione internazionalmente *legittimata*»<sup>51</sup>, è comunque interessante notare che secondo le *Just-Cause Theories of Secession*<sup>52</sup> la secessione come ultimo rimedio sarebbe invocabile anche quando uno Stato revoca uno statuto di autonomia a una regione, oltre che quando l'integrità territoriale perde il suo fine ultimo di proteggere e garantire gli *interessi* di *tutta* la popolazione. Se probabilmente la situazione in Catalogna non ha ancora raggiunto la soglia del «rimedio», la sospensione dell'autonomia catalana da parte del governo spagnolo e un incremento della violenza nei confronti della popolazione della regione potrebbero accrescere il livello di legittimità della richiesta di indipendenza e rendere politicamente immaginabile il suo

---

<sup>49</sup> «There is a middle ground, a zone of tolerance, where international law is *neutral* towards secession, neither prohibiting it nor creating a right to it. This neutral zone is what is left over from the classical position towards secession in international law» (M. Milanovic, *A Footnote on Secession*, in «Blog of the European Journal of International Law», <https://www.ejiltalk.org/a-footnote-on-secession/>, Ottobre 2017).

<sup>50</sup> *Reference re Secession of Québec*, cit., par. 154.

<sup>51</sup> G. Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988, vol. IV, p. 6.

<sup>52</sup> In proposito C. Margiotta, *L'ultimo diritto*, cit., cap. VIII, par. 4.

riconoscimento<sup>53</sup> agli occhi, forse non dell'Unione Europea, ma di una parte della comunità internazionale.

Un recente appello al presidente della Commissione Europea Juncker e al presidente del Consiglio Europeo Tusk promosso da accademici, politici, intellettuali, eurodeputati denuncia la violazione di precise disposizioni della Carta costituzionale spagnola in materia di diritti fondamentali da parte delle autorità spagnole (giudiziarie e politiche), dalla libertà di riunione pacifica e di parola alla libertà di espressione all'integrità fisica dei dimostranti e votanti pacifici: nello sforzo di salvaguardare la sovranità dello Stato e l'indivisibilità della nazione, si legge, l'autorità spagnola, inoltre, «ha violato diritti e libertà basilari, garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Dichiarazione universale dei diritti umani e dagli articoli 2 e 6 del Trattato di Lisbona»<sup>54</sup>. Lo sforzo di difendere – anche con mezzi incostituzionali, con feroce repressione e in violazione di diritti fondamentali e umani internazionalmente riconosciuti – la sacralità dei confini in nome dello Stato-Nazione (con la N maiuscola) contro un eventuale nuovo Stato-nazione (con la n minuscola) rischia di imporre la difesa della Catalogna anche a chi non prova particolare simpatia per l'infinita voglia di statualità propria del fenomeno secessionista, cioè non di comunità *tout court* ma di comunità titolari del potere coercitivo.

Dimostrando ancora una volta che la paura della secessione nasce dal fatto che alle potenzialità insite nel concetto di secessione che permettono di guardare ai limiti dell'idea di Stato e Nazione come un tutto identitario, si accompagna la consapevolezza che la stretta connessione fra secessione e Stato e fra secessione e confini durerà sino

---

<sup>53</sup> J. Vidmar, *Catalonia: The Way Forward is Comparative Constitutional Rather than International Legal Argument*, in «Blog of the European Journal of International Law», <https://www.ejiltalk.org/catalonia-the-way-forward-is-comparative-constitutional-rather-than-international-legal-argument/>, Ottobre 2017.

<sup>54</sup> Il testo si trova in <https://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/il-silenzio-della-ue-sulla-crisi-mette-in-pericolo-leuropa/>.

Perché la secessione fa paura?

a quando l'umanità si dividerà in Stati, che, come insegnava Kelsen, sono tali «solo temporaneamente e niente affatto per sempre»<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* (1920), a cura di A. Carrino, Milano, Giuffrè, 1989, p. 468.