

Dall'evaporazione del federalismo belga alla *jugonostalgija* dei Balcani: il dibattito sempre attuale su centralismo e secessione

Justin O. Frosini

Il convegno “Centralismo o Secessione? Gli Stati decentrati di fronte alla crisi economica”, organizzato da questa Rivista insieme all'associazione culturale *Devolution Club*, la Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica e il *Center for Constitutional Studies and Democratic Development*, nell'ambito del PRIN “Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica”, si è tenuto il 12 maggio 2014, ossia nel quarantesimo anniversario del *referendum* sul divorzio, ma, seppur carico di significato simbolico, fu una pura coincidenza. Fortemente voluta invece dagli organizzatori fu la presenza di relatori sia italiani che stranieri esperti di federalismo e secessione con contributi in grado di affrontare le varie sfaccettature di questo tema – dal diritto costituzionale alle relazioni internazionali, dall'antropologia al diritto internazionale – e che ci consentono di presentare un numero monografico caratterizzato da un taglio comparato e un profilo interdisciplinare capaci di superare un'impostazione puramente giuridico-formale.

Il convegno è iniziato con il contributo di una nota esperta della secessione e dell'autodeterminazione: Susanna Mancini¹. Nel suo contributo “Costituzionalismo, Federalismo e Secessione”, Susanna Mancini esplora le caratteristiche del fenomeno secessione declinandolo in relazione

(1) Tra le sue tante opere ricordiamo S. MANCINI, *Secession and Self-Determination*, in M. ROSENFIELD, A. SAJO, eds *The Oxford Handbook Of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012 e *Id.*, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2014, p. 623.

al costituzionalismo da un lato e al federalismo dall'altro. Il concetto di partenza è costituito dall'indesiderabilità della secessione che – l'autrice spiega – è dovuta in parte a ragioni di natura strategica ma, soprattutto, alla sostanziale difficoltà di riconciliare le teorie liberali sulla cittadinanza con il nazionalismo, l'autodeterminazione e la sovranità. Detta circostanza determina che la secessione sia vietata tanto, implicitamente, a livello interno che a livello internazionale. Ciò nonostante si assiste, perfino, ad una sorta di demonizzazione di tale fenomeno da parte della politica cosicché rispetto ad alcuni episodi cruciali di secessione si è preferito esorcizzarla utilizzando termini come “dissoluzione” (Jugoslavia) e “dissociazione volontaria” (URSS). Al contrario, non si è potuto ovviamente procedere ad un'operazione di questo tipo nei casi delle più recenti richieste referendarie di Scozia e Catalogna alla luce dell'onda secessionista che sta attualmente attraversando l'Europa. Questi i punti nodali da cui si schiude la proposta innovativa contenuta nella riflessione di Mancini: è possibile ripensare la secessione in termini di compatibilità con il costituzionalismo? Considerare la secessione come parte della naturale dinamica democratica non potrebbe costituire un passo importante per spoglierla del suo potere evocativo?

Sulla base di tali interrogativi prende le mosse l'analisi del fenomeno secessione considerato, anzitutto, all'interno degli ordinamenti federali ove l'introduzione del diritto di secedere viene valutata come un'opzione di grande importanza, soprattutto se lo Stato federale è attraversato da conflitti interni tra le diverse comunità. Dopo aver accuratamente posto sotto la lente d'ingrandimento le tesi – e i limiti – che hanno caratterizzato il pensiero di John Caldwell Calhoun (1782-1850), vengono messe a confronto le conclusioni, diametralmente opposte, a cui sono giunte rispettivamente la Corte Suprema degli Stati Uniti nella sentenza *Texas v. White* (1869) e la Corte Suprema del Canada nella pronuncia relativa alla possibilità di una secessione unilaterale del Québec (1998). Mentre la prima escluse categoricamente qualunque possibilità di secessione, la seconda, statuendo che la Costituzione “non è una camicia di forza”, ha sdoganato la possibilità di una secessione negoziata all'interno di un sistema democratico (questa tesi verrà ripresa nel contributo del relatore canadese Berger). Ciò che è cambiato – osserva Mancini – è l'attuale concetto di federalismo, il quale più che ad unire viene

oggi adoperato al fine di dividere mediante la concessione di un'ampia autonomia ad entità sub-statali. A tale scopo sono stati affiancati numerosi elementi del diritto internazionale ai tradizionali strumenti di diritto costituzionale dando vita, in tal modo, a Costituzioni che potrebbero definirsi "borderline" (Belgio, *in primis*, ma anche Canada: si vedano i saggi di Mastromarino e il già citato Berger). L'autrice definisce tali tipi di regime delle "terre di mezzo" tra indipendenza e integrazione caratterizzate da una sostanziale fluidità che, consentendo alle minoranze di esercitare il diritto all'autodeterminazione a cavallo dei confini statali, garantisce il funzionamento del sistema anche in quelle società profondamente divise.

Susanna Mancini prosegue analizzando l'interrogativo cruciale al centro della sua riflessione: perché costituzionalizzare il diritto alla secessione? Immediatamente sono messe in luce le criticità di una tale positivizzazione: l'eventuale impatto negativo sulla democraticità e sulla trasparenza dei procedimenti decisionali. Difatti, il diritto di secedere potrebbe essere utilizzato in maniera strumentale anzitutto da parte delle regioni più ricche o popolose che, forti del loro potere contrattuale, utilizzerebbero tale diritto al fine di avanzare delle richieste non negoziabili, anziché agire per individuare delle soluzioni di compromesso. Tuttavia, per paradossale che possa apparire, un uso strumentale di tale diritto potrebbe essere effettuato anche dalle stesse autorità centrali quando sono impegnate in uno sforzo di *nation-building*, facendo leva proprio sulla secessione per rafforzare la coesione dello Stato e per incentivare forme più penetranti di integrazione. Sono degli esempi in tal senso le esperienze dell'Unione Sovietica e dell'Etiopia. L'autrice passa poi a confutare singolarmente ognuno dei cinque argomenti sostenuti dai fautori della costituzionalizzazione: la salvaguardia dei diritti fondamentali, il perseguimento dell'interesse economico, l'eliminazione dello "sfruttamento" di cui certe regioni sono vittime, la riparazione dell'ingiusta acquisizione del territorio di uno Stato precedentemente sovrano da parte dello Stato centrale e la preservazione dell'identità etnica o culturale. Nonostante l'evidente debolezza di tali argomentazioni, Mancini prende in considerazione un dato innegabile: la secessione non è altro che il frutto della massima aspirazione di un gruppo che vuole accedere alla piena sovranità. Tale *volontà*, che può essere sostenuta dalle moti-

vazioni più varie, non può che essere appagata dalla secessione *tout court* in quanto la sua essenza è l'indipendenza totale, la rifondazione di un potere statale originario. Questo è il motivo per cui soluzioni alternative sarebbero irrimediabilmente provvisorie in quanto non capaci di resistere a tale *volontà* nel medio-lungo periodo. Pertanto, nota l'autrice, è opportuno valutare seriamente la possibilità di dettare delle regole che disciplinino l'esercizio del diritto di secessione in forme più garantistiche. In tal modo si mira da un lato a mitigare gli inconvenienti che si accompagnano al riconoscimento della secessione, specialmente in ordinamenti che non hanno una consolidata tradizione democratica, e dall'altro a salvaguardare i diritti delle cd. minoranze nella minoranza, cioè di quei gruppi intrappolati in subunità ove i secessionisti perseguono interessi a loro del tutto estranei (i Mohawk e gli Inuit nel Québec, gli Indù nel Kashmir e nel Punjab, gli ungheresi in Slovacchia quando questa era ancora unita a Praga).

Susanna Mancini, dunque, pone in essere un'analisi dei due modelli alla cui stregua il diritto di secessione può essere riconosciuto: *sostanziale* e *procedurale*. Una volta enucleati i rischi propri del modello sostanziale – la presenza di giustificazioni morali, ma soprattutto la difficile individuazione di un organo di controllo il più possibile indipendente – l'autrice volge lo sguardo ad esaminare il modello procedurale, il quale, non subordinando la secessione alla presenza di giuste cause, ma imponendo soltanto di applicare le procedure previste dalla Costituzione, appare sicuramente più garantista. Tuttavia – avverte Mancini – bisogna evitare che le suddette procedure rendano la secessione o troppo facile o troppo difficile vanificando, in entrambi i casi, la *ratio*.

A tal fine, viene proposto come buon esempio quello utilizzato alla fine degli anni Settanta in Svizzera, il quale permise ad una parte della Giura di secedere dal Cantone di Berna e costituirsi a sua volta Cantone. Pur trattandosi di una secessione "interna", nota Mancini, i suoi principali elementi – consultazioni popolari plurime, obbligo di darsi una Costituzione prima di costituirsi quale nuovo Cantone, regola del domicilio nello stabilire la titolarità del diritto di voto, previsione di un controllo sulla regolarità del procedimento – offrono degli spunti di grande importanza per l'elaborazione di un modello insieme equilibrato ed efficace.

Passiamo ora al contributo di Paolo Calzini², docente di *Contemporary Russian Foreign Policy* presso la Johns Hopkins University SAIS Europe e consulente dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, intitolato "Il caso della Crimea: autodeterminazione, secessione e annessione"³. In questo saggio Calzini pone in essere una riflessione sull'annessione della Crimea da parte della Russia inserendola nel quadro dell'assetto sociale, politico e istituzionale ucraino e dell'evoluzione nei rapporti fra il Cremlino e l'Occidente nel corso del 2014. Alla luce di tali due elementi egli ripercorre le tappe fondamentali del caso crimeano: l'autodeterminazione, la secessione ed infine l'annessione.

Calzini osserva come la violazione della sovranità dell'Ucraina mediante l'atto di annessione, sebbene sia stata compiuta con risolutezza e flessibilità e abbia colto di sorpresa tutti gli attori direttamente o indirettamente coinvolti (Ucraina, Unione europea, Stati Uniti), abbia suscitato un'ampia e critica risonanza nell'intera comunità internazionale. È stata considerata, difatti, un *grave attentato* al sistema degli equilibri territoriali europei stabilito con la fine della guerra fredda, tesi a garantire la stabilità del continente soprattutto in relazione all'evoluzione politica in quell'area intermedia tra Unione europea e Russia che è costituita dai Paesi post-sovietici di cui l'Ucraina costituisce lo Stato di maggior peso. Calzini pone come punto di partenza l'individuazione del fattore costituente il nucleo fondamentale alla base della crisi ucraina: la fragilità del suo regime derivante dalle tensioni causate dalla configurazione multietnica e multiculturale dell'Ucraina e aggravato dalla contiguità, non soltanto territoriale, con la Russia. Si rileva, invero, la presenza di due comunità – maggioritaria ucraina e minoritaria russa – territorialmente ben definite, fautrici della costruzione di un'identità ucraina assolutamente in contrapposizione. La prima – predominante nelle regioni occidentali e limitatamente in quelle centrali – ambisce a dispiagare *in toto* la cultura na-

(2) Tra le tante opere di Calzini inerenti alla Russia citiamo P. CALZINI, *La Russia, grande potenza regionale*, in *Quaderni di Relazioni Internazionali*, 2011; *Id.*, *La guerra Russia-Georgia: il ritorno del nazionalismo russo*, in *Quaderni di Relazioni Internazionali*, 2009; *Id.*, *Un futuro di grande potenza per la Russia*, il Mulino, Bologna, 1993.

(3) Sulla secessione/annessione della Crimea si veda anche E. FERIOLO, *Il labile confine fra secessione eterodiretta e annessione: il caso della Crimea*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2014.

zionale ucraina, nettamente distinta e addirittura ostile alla matrice russa ampiamente presente nei confini nazionali, con un duplice fine: plasmare un Paese etnicamente omogeneo e compiere una *scelta di civiltà* a favore dell'Europa. Al contempo la comunità minoritaria russa – concentrata nell'area orientale e meridionale – mira alla formazione di un'identità ucraina sì distinta, ma legata a doppio filo alla Russia stante la presenza di forti legami storici, culturali ed economici. Quest'ultima, spiega Calzini, se posta di fronte ad un'alternativa tende ad optare per un allineamento con la Russia piuttosto che con l'Unione europea.

È proprio alla luce di tale dicotomia sussistente nel tessuto sociale del Paese che è opportuno leggere gli avvenimenti che hanno caratterizzato la crisi ucraina: il rovesciamento del governo filorusso del Presidente Janukovic, la secessione della Crimea e l'annessione alla Russia.

Il movimento rivoluzionario, iniziato come una manifestazione di protesta al rifiuto del Governo di sottoscrivere l'accordo di accessione all'Unione europea, è stato progressivamente monopolizzato dalle frange nazionaliste ucraine soprattutto dell'area di estrema destra (Svoboda e Settore destro), trasformandosi di conseguenza in un'opposizione radicale al Governo caratterizzato da inefficienza e corruzione. L'azione di tali gruppi, promotori di un regime ispirato ai valori nazionali ucraini orientato a confinare la minoranza russa in una posizione subordinata, ha reso impossibile l'intervento dei partiti dell'opposizione ufficiale e ha determinato il repentino precipitare della situazione, avallato dal ricorso alla violenza sia da parte delle forze governative che di quelle insurrezionali. Le due comunità, osserva Calzini, interpretano in maniera opposta la genesi e l'evoluzione della rivoluzione di Maidan: quella ucraina – le cui rivendicazioni sono state apertamente sostenute dai Governi europei e statunitensi – ritiene che il carattere popolare dell'insurrezione e la condizione di emergenza abbiano giustificato il cambio di regime con mezzi coercitivi; quella russa – sostenuta dal Cremlino – sostiene la tesi del colpo di Stato privo di legittimità. Ciò che è importante sottolineare, conclude sul punto l'autore, è che un gruppo rivoluzionario *eticamente connotato*, favorito da determinate circostanze, ha imposto con forza un cambio di regime, mettendo fine alla prassi sussistente in Ucraina, sebbene non priva di incognite, di transizioni di potere basate su competizioni elettorali.

In questo contesto si è aperta una nuova fase caratterizzata dapprima da un netto inasprimento del confronto politico e poi da una profonda *etnicizzazione*, ovverosia il rafforzamento del senso di appartenenza alle rispettive comunità causato dal repentino mutamento dell'assetto istituzionale e dal clima di incertezza e di diffusa violenza. La classe politica al potere – fortemente condizionata dai gruppi nazionalisti ucraini – non ha esitato ad adottare provvedimenti discriminatori nei confronti della minoranza russa, la quale ha immediatamente esternato le proprie preoccupazioni nei confronti della politica ucraina. Nella contestazione alla linea di Kiev un ruolo peculiare è stato rivestito dai rappresentanti delle regioni sud-orientali, in particolare quelli crimeani. Questi si sono fermamente opposti al tentativo di intrusione del Governo nell'amministrazione della penisola e a questo fine hanno convocato un *referendum* – giustificato da una serie di fattori storici e sociali – allo scopo di ripristinare lo *status* di piena autonomia, in seguito tradottosi in una rivendicazione all'indipendenza *tout court*. Due sono gli elementi messi in luce dall'autore rispetto alla consultazione referendaria: l'assenza di pressioni coercitive sull'elettorato (il risultato è stato il frutto della massiccia partecipazione dei residenti favorevoli alla secessione) e il repentino superamento – causato all'atto di annessione della Russia – delle incertezze iniziali circa la natura politico-istituzionale della Crimea all'indomani del *referendum*.

Con questa iniziativa in violazione del diritto internazionale e del *memorandum* di Budapest, la Russia ha dato luogo ad un'impresa dall'alto valore simbolico e ad una chiara dimostrazione di forza rivolta *in primis* all'Unione europea e agli Stati Uniti, ma in un certo senso anche alla società russa. Invero, osserva Calzini, l'annessione della Crimea rappresenta la risposta del Governo russo, sostenuta dal consenso quasi unanime della cittadinanza, all'umiliazione subita dal Cremlino, e dallo stesso Putin in quanto *leader* carismatico, alla fuoriuscita del *Paese fratello* dalla propria sfera di influenza con il rovesciamento del governo di Janukovic. Tale scelta senza dubbio segna una svolta nella direzione della politica estera di Mosca; difatti è divenuto più determinato l'impegno russo a contrapporsi con tutti i mezzi alle potenze occidentali nello spazio post-sovietico europeo, caratterizzatosi come l'epicentro dell'inasprimento del conflitto est-ovest.

In tale prospettiva, spiega Calzini, la Russia si vuole affermare come attore indipendente alla vita internazionale rivendicando rispetto e considerazione per i propri interessi nazionali non solo sul piano politico strategico ma anche su quello etnico-culturale. In questo senso locuzioni quali *il mondo russo* o *la grande civiltà russa* sono ricorrenti soprattutto rispetto all'impegno della Russia nell'area post-sovietica europea. L'autore inoltre suggerisce l'elemento di maggiore novità: l'attribuzione di un particolare rilievo alla presenza di numerose comunità russe ritrovatesi dopo il collasso dell'Unione Sovietica fuori dai confini nazionali (più specificamente in Ucraina, Estonia, Lettonia, Moldavia e Kazakistan). Rispetto a tale situazione si erge l'impegno di Mosca nel proporsi quale paladina dei valori inerenti alla connotazione russa della propria identità nazionale, definibile anche come *biopolitica* nel rapporto con quelle comunità, traducendosi praticamente nella protezione dei compatrioti residenti al di fuori dei propri confini.

In conclusione, afferma Calzini, siamo di fronte alla volontà del Cremlino di operare per la rinascita del *mondo russo*, stante oramai il pacifico allontanamento dall'Occidente sia sul piano dei valori che su quello degli interessi. In tal senso si deve interpretare la riaffermazione del diritto di Mosca all'esercizio di una politica egemonica – che non esclude in casi di eccezionale rilievo strategico l'uso della forza – la quale fa leva sul canale privilegiato istaurato con le comunità della diaspora, allo scopo ultimo di dar vita ad una comunità regionale impregnata della cultura e della civiltà russa.

Davvero originale il contributo della ricercatrice del *Center for Constitutional Studies and Democratic Development* (CCSDD) Čarna Pištan⁴ – “*Dalla balcanizzazione alla jugonostalgija: dissoluzione della Repub-*

(4) Tra le varie opere di Pištan concernenti l'ex Jugoslavia ricordiamo, Č. PIŠTAN, *La consultazione amministrativa in Croazia tra inaugurazione del “presidenzialismo” e preservazione dei diritti delle minoranze nazionali*, in www.coordinamentoadriatico.it, July, 2009; *Id.*, *La riforma delle autonomie locali in Croazia: una minaccia per la rappresentanza della minoranza italiana in Istria?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2007; *Id.*, *Sistemi di giustizia costituzionale dell'Europa centro-orientale e dell'area post-sovietica*, in L. MEZZETTI (cur.), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Tomo II, Cedam, Padova, 2011; *Id.*, *La giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale: le esperienze della Croazia, Slovenia, Polonia, Ungheria*, in L. MEZZETTI (eds), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009.

blica Socialista Federale di Jugoslavia” – dove l’autrice si propone di tracciare il percorso che più di due decenni fa aveva portato alla cancellazione dello Stato federale jugoslavo dagli atlanti geografici d’Europa sino ad ipotizzare nel presente l’esistenza di un sentimento diffuso di nostalgia e rimpianto per la scomparsa della Jugoslavia socialista, racchiuso nella parola *jugonostalgija*. Certamente, di fronte al violento e conflittuale crollo jugoslavo avvenuto in tre tappe consecutive e contrassegnato da quattro guerre di frammentazione, immaginare l’esistenza di un rimpianto per la scomparsa del vecchio Stato federale può apparire inopportuno e provocatorio, oltre che paradossale; in realtà, basando l’indagine su un’analisi comparata che ricorda come l’origine di fenomeni analoghi debba essere ricondotta alla Germania dell’immediato post-riunificazione, dove l’emergere di un sentimento di nostalgia per la scomparsa della ex DDR aveva trovato la sua espressione semantica nella parola *Ostalgie* (da *Ost* e *Nostalgie*, nostalgia dell’Est), l’intento di Čarna Pištan è quello di dimostrare che non solo si è dinanzi ad un paradosso apparente, ma che i fenomeni di tal tipo possono giocare un ruolo importante nel combattere politiche culturali di stampo etno-nazionalista, ponendosi in tal modo in difesa delle giovani democrazie dei Balcani occidentali. Per confermare tale assunto, ai profili propri del diritto costituzionale e della scienza comparatistica l’indagine intreccia in via ausiliare altre discipline umanistiche (storia, sociologia, antropologia e psicologia), rivelatesi indubbiamente importanti al fine di inserire il fenomeno della *jugonostalgija* nel contesto più ampio di democratizzazione degli Stati.

In particolare, i presupposti della nascita del fenomeno e le sue diverse forme di manifestazione sono stati inquadrati lungo un percorso che ha visto dapprima il ripercorrere lo sviluppo costituzionale dello Stato jugoslavo, le cause della sua crisi e le ragioni del suo smembramento, le fasi di una dissoluzione che, compiutasi in «tre atti» successivi, reca ancora problematiche irrisolte, per focalizzarsi poi sull’origine del fenomeno dell’*Ostalgie* nella sfera tedesca e spiegare, pur di fronte a presupposti profondamente diversi, la nascita di un analogo fenomeno nei nuovi Stati nati dallo smembramento della Jugoslavia. È stato così rilevato che al pari dell’*Ostalgie* tedesca la *jugonostalgija* si presenta ed è in primo luogo un fenomeno socio-culturale nato come reazione al processo di

«confisca della memoria» determinato dal passaggio violento da un nazionalismo internazionalista e socialista (quello jugoslavo) ai nuovi nazionalismi locali sorti sulle ceneri della Jugoslavia e che hanno rifondato, sulle ceneri di un passato che si voleva cancellare, un nuovo paesaggio della memoria nazionale. In tal senso, la *jugonostalgija* è definibile come sentimento collettivo che riguarda principalmente il recupero di una memoria collettiva, condivisibile a livello interetnico, della vita quotidiana durante il passato socialista. Si tratta, più precisamente, di una nostalgia per le fantasie associate alla vecchia Jugoslavia socialista, che, spogliata dalle sue valenze negative, diventa nell'immaginario collettivo uno Stato mitico, un eden felice. Diversamente però dall'*Ostalgie* tedesca, che rimane essenzialmente un fenomeno socio-culturale, le manifestazioni della *jugonostalgija* sono state individuate su due livelli ulteriori: politico (in quanto il fenomeno viene richiamato per spiegare ad esempio i successi elettorali dei partiti socialisti all'inizio del nuovo millennio) e costituzionale (dato dalla continuità di alcuni odierni istituti con il passato socialista).

Così delineata, la *jugonostalgija* potrebbe sembrare a prima vista un fenomeno criticabile, in quanto dinanzi alle prospettive che offre la democratizzazione presuppone il rimpianto di un regime autoritario e repressivo. Tuttavia, Pištan ribadisce come fenomeni di tal tipo non sono da considerarsi allarmanti e non fanno male alla democrazia. La nostalgia per la dimensione passata non ha alcun intento di restaurare la vecchia Jugoslavia socialista o di relativizzare le responsabilità del passato regime; al contrario, essa non solo può offrire un contributo fondamentale all'elaborazione del passato socialista, ma è dotata, al contempo, di un indubbio effetto integrativo, dato dall'emergere di uno spazio socio-culturale jugoslavo sopravvissuto alla violenta dissoluzione del suo spazio geo-politico. Se letta in tal senso, la *jugonostalgija* può divenire strumento importante sia per combattere i nazionalismi di stampo etnico-culturale, ponendosi in tal modo in difesa delle giovani democrazie dei Balcani occidentali, sia per aprire la strada verso una vera riconciliazione delle popolazioni della ex Jugoslavia.

Nel suo contributo "The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the

Westminster Parliament”, il professore emerito di diritto pubblico Peter Leyland⁵ pone in essere una riflessione sul contesto politico, costituzionale ed economico del Regno Unito all’indomani dell’atteso *referendum* scozzese del 18 settembre 2014. Lo scopo è quello di compiere un’analisi incentrata sulle riforme circa l’assetto territoriale britannico in seguito all’esito referendario, riservando particolare attenzione alle modifiche da apportare al quadro economico-finanziario del Paese. Si osservi il delicato momento in cui si inseriscono, stante la necessità di tagli alla spesa pubblica entro il 2019, e il fatto che la situazione è in continuo divenire ed importanti cambiamenti potrebbero derivare dai risultati delle elezioni del maggio 2015.

Preliminarmente, Peter Leyland pone sotto la lente d’ingrandimento l’evento, *terremoto costituzionale*, punto di partenza dell’analisi – il *referendum* scozzese – enucleandone i principali nodi costitutivi. Innanzitutto, l’eventualità di una riduzione di sovranità del Parlamento di Westminster, la scommessa del Primo Ministro David Cameron nel concedere il *referendum* dopo il successo del partito indipendentista scozzese guidato da Alex Salmond alle elezioni del maggio del 2011 – a differenza della Spagna, dove la richiesta referendaria in Catalogna ha determinato l’intervento della Corte costituzionale –, l’altissima affluenza, il ricercato dibattito politico che ha portato molti commentatori a definire la consultazione un successo dal punto di vista della partecipazione democratica.

Inoltre, le delicate e complesse problematiche che la potenziale indipendenza scozzese metteva in gioco sia a livello interno che internazionale: la moneta, il debito nazionale, le questioni economiche legate soprattutto al petrolio e alla sua instabilità nei prezzi, l’eventuale ingresso nell’Unione europea della Scozia come Stato indipendente⁶.

Il rischio attuale – chiosa Leyland – è che, superato lo spirito democra-

(5) Nel *mare magnum* di scritti di Leyland si veda P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom, A Contextual Analysis*, 2nd Ed., Hart Publishing, Oxford, 2012; *Id.*, “Fiscal Federalism” and Reforming the Financial Parameters of Devolution: Italy and the UK compared, in *Percorsi costituzionali*, 2, 2009, pp. 239-249.

(6) Si veda anche J.O. FROSINI, *L’indipendenza della Scozia: l’uscita da due unioni?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2013, pp. 442-445.

tico e partecipativo referendario, tali questioni siano lasciate al solo dibattito politico col pericolo che le necessarie riforme siano frammentarie e non siano in grado di tener conto del quadro completo e dell'intero impatto costituzionale.

L'analisi si dispiega seguendo tre direttrici: la *fiscal devolution*, le nuove forme di amministrazione territoriale e la riforma del Parlamento britannico.

Leyland intraprende il suo studio partendo proprio dall'anello debole della *devolution*: il piano fiscale. Difatti, secondo Leyland, la mancanza di un meccanismo che connettesse i piani di entrata e di spesa nelle singole aree del Paese ha costituito sin dal principio un limite al sistema delle competenze decentrate nella *devolution*. Lo *Scotland Act 1998*, invero, concedeva un limitato potere impositivo in capo al Parlamento scozzese oltretutto mai utilizzato per la negativa risonanza che avrebbe avuto sugli elettori. Leyland, dunque, passa in rassegna i sistemi con cui finora si è regolata la distribuzione delle risorse economiche dal centro alle amministrazioni territoriali. Dalla c.d. formula Goschen utilizzata per quasi un secolo fino alla fine degli anni Cinquanta, al ventennio (1959-1979) in cui non ha operato un particolare sistema, ma la prassi dei trasferimenti ha seguito le scelte sostanzialmente discrezionali del Ministero del Tesoro, fino all'avvento della più nota formula Barnett che, invece, regola il sistema di distribuzione delle risorse economiche dal 1978, sopravvivendo ai governi Thatcher and Major. Leyland ritiene che il suo punto di forza sia proprio quello di canalizzare adeguate risorse alla Scozia evitando di affrontare la questione devolutiva dal punto di vista costituzionale e parlamentare. Il sistema ideato da Lord Barnett stabilisce la corrispondenza tra i finanziamenti per determinati campi della spesa pubblica in Inghilterra (con relativi aumenti e diminuzioni) e i trasferimenti per gli stessi settori alle entità territoriali devolute, assumendo come metro della trasposizione la consistenza demografica delle singole entità.

Successivamente, l'autore volge lo sguardo alle due principali proposte di riforma che si sono avvicinate prima e dopo il 18 settembre 2014: lo *Scotland Act 2012* e le raccomandazioni della *Smith Commission*, istituita all'indomani della consultazione referendaria⁷. Il primo, recependo

(7) Si veda anche J.O. FROSINI, *C'è chi dice no: la Scozia non abbandona l'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2014, pp. 992-994.

i risultati della *Calman Commission* (2009), pone in essere un ampliamento del potere impositivo in capo al Parlamento scozzese nonché la possibilità di prendere capitali in prestito al fine di supportare gli investimenti infrastrutturali. Seguendo questa linea, la *ratio* del lavoro della Commissione presieduta da Lord Smith è stata quella di conferire alla Scozia poteri tali per cui possa perseguire specifici obiettivi secondo una propria visione ed in maggiore autonomia. Ovviamente, tale scopo non può che essere raggiunto attraverso riforme strutturali e devoluzioni di poteri che coinvolgono più settori dell'azione politica (dall'amministrazione al *welfare*, dall'energia al lavoro), ma di cui la devoluzione fiscale costituisce sicuramente il fondamentale pilastro. In questo senso ad un'ampia autonomia nella gestione dei tributi diretti ed indiretti si affiancherà al contempo una più rilevante responsabilità della Scozia. Pertanto, avverte Leyland, potrebbe essere alto il rischio di conseguenze indesiderate specialmente in relazione alla capacità del Governo scozzese di sostenere economicamente le proprie politiche. Per ciò che può valere condivido pienamente lo scetticismo di Leyland e infatti già qualche anno fa avevo paventato i rischi legati alla "devoluzione fiscale"⁸. Leyland passa poi ad esaminare le principali riforme riguardo alle amministrazioni territoriali rilevando che l'asimmetria dell'attuale *devolution* sia il frutto dell'assenza di progressi nella *governance* del Paese. Sulla scia del *referendum* scozzese sono state numerose le proposte al fine di conferire maggior rilievo e potere alle amministrazioni locali. Il primo obiettivo è quello di assegnare più ampie facoltà ai sindaci delle grandi aree metropolitane sull'esempio di Londra, il quale, sebbene con qualche differenza, sta per essere adottato a Manchester. Tuttavia, anche qui un ruolo fondamentale nell'agenda politica per i prossimi anni è svolto dal piano fiscale. Difatti, appare sempre più concreta l'ipotesi

(8) Su questo tema cruciale concernente la *devolution* sia consentito di rinviare a J.O. FROSINI, *La devoluzione fiscale nel Regno Unito: verso l'apertura del vaso di Pandora?*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (eds), *Atti del Convegno "Federalismo fiscale in Europa: esperienze straniere e spunti per il caso italiano"*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pp. 109-123; *Id.*, *Estado Autonomico y Estado Social: ¿Una convivencia posible? El caso del Reino Unido*, in E. ALVAREZ CONDE (a cura di), *El Futuro del Modelo de Estado*, Imap, Madrid, 2007, pp. 105-126; *Id.*, *Regional Autonomy, the Welfare State and Fiscal Devolution: a Recipe for Indigestion? The Experience of the United Kingdom*, in A. CICHETTI, J.O. FROSINI, M. GOLA (eds), *Public Law and Regulation. Collected Essays*, Maggioli, Rimini, 2011, pp. 9-26.

dell'introduzione di una *devolution* in tale campo – seguendo dunque la direzione intrapresa già da altri Paesi europei – che determini la pianificazione degli stanziamenti non più gestiti dal centro, ma direttamente a livello locale elevando al contempo autonomia e responsabilità.

In ultimo, Peter Leyland rivolge particolare attenzione all'annosa *West Lothian Question* e alla relativa riforma del Parlamento di Westminster, le quali hanno assunto particolare rilevanza nell'attuale agenda politica post-referendaria. Difatti, la *West Lothian Question* è determinata dal fatto che mentre i membri del Parlamento che rappresentano Scozia, Galles e Irlanda del Nord hanno diritto di parola e di voto anche rispetto alle questioni riguardanti la sola Inghilterra, non vale il contrario per i parlamentari inglesi. Pertanto, all'indomani del *referendum* e alla luce delle numerose riforme che sono in cantiere per i prossimi anni sul piano politico-economico e territoriale in favore delle singole *Home Nations*, è diventata più pressante la necessità di superare tale asimmetria e di realizzare la riforma comunemente definita "*English Votes for English Laws*". Tuttavia, nota Leyland, si pongono due ordini di problemi: innanzitutto si metterebbe a rischio la stessa natura di Parlamento nazionale di Westminster ed inoltre si porrebbe il pericolo di un Governo privo della maggioranza parlamentare e la conseguente formazione di maggioranze differenziate a seconda delle materie trattate. L'autore passa in rassegna le opzioni presentate dalla *Democracy Task Force* nel 2008, dalla *McKay Commission* nel 2013 e più di recente la proposta del laburista Miliband di abolire la Camera dei Lords istituendo invece un Senato elettivo in rappresentanza delle autonomie territoriali.

In conclusione, nota Leyland, il *referendum* del 18 settembre 2014, pur essendo stato un evento costituzionale di cruciale importanza, non è stato un punto di arrivo ma il punto di partenza per una serie di riforme di natura politico-territoriale, economica e finanziaria destinate a superare i confini scozzesi e che coinvolgeranno l'intera *governance* anglo-sassone negli anni a venire.

“Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña” – il contributo di Alfredo Galán Galán, direttore del Dipartimento di diritto amministrativo e processuale all'Università di Barcellona – si incentra sul processo secessionista catalano, e

si divide fundamentalmente in due parti. Nella prima vengono descritti «nel modo più obiettivo possibile» (come sottolinea l'autore stesso) gli eventi verificatesi in Catalogna a partire dal 27 settembre 2012, giorno in cui il Parlamento catalano approvava la “Risoluzione 742/IX” relativa all’orientamento politico generale del Governo, testo nel quale appariva espressamente per la prima volta il c.d. “diritto a decidere”. Galán Galán analizza quindi l’“Accordo per la transizione nazionale e per garantire la stabilità parlamentare del Governo della Catalogna”, firmato da *Convergència i Unió* e da *Esquerra Republicana de Catalunya* il 19 dicembre 2012: tale accordo segnava un ulteriore passo verso la convocazione di una consultazione popolare sul futuro politico della Catalogna. L’analisi dell’autore si concentra quindi sul 23 gennaio 2013, giorno in cui il Parlamento catalano adottava la storica “Risoluzione 5/X”, con cui veniva approvata la “Dichiarazione di sovranità e del diritto a decidere del popolo della Catalogna”: tale atto sanciva come il popolo catalano avesse «per motivi di legittimità democratica, carattere di soggetto politico e giuridico sovrano», e si proponeva il fine di dare inizio al processo «al fine di rendere effettivo l’esercizio del diritto a decidere». L’autore si sofferma poi sull’analisi della sentenza del Tribunale costituzionale 42/2014 sulla “Dichiarazione di sovranità e del diritto a decidere del popolo della Catalogna”. Galán Galán evidenzia opportunamente come tale pronuncia sia stata approvata all’unanimità: in questo senso si può notare una importante differenza rispetto alla sentenza n. 31/2010 emanata dal Tribunale costituzionale qualche anno prima relativamente alla costituzionalità dello Statuto catalano del 2006, dove, invece, il Tribunale si spaccò, e si registrarono diverse opinioni dissenzienti. La sentenza 42/2014 sancisce l’incostituzionalità di quella parte della “Risoluzione 5/X” in cui viene dichiarata la sovranità del popolo catalano, mentre viene fatta salva la parte in cui si riconosce il “diritto a decidere”. Come messo in luce da Galán Galán, si tratta di «un nuovo esempio di sentenza interpretativa: il diritto a decidere è conforme alla Costituzione sempre che non venga interpretato come equivalente del diritto all’autodeterminazione, e sempre che il suo esercizio si svolga attraverso un processo conforme alla legalità costituzionale». A questo punto l’autore esamina le alternative procedimentali attraverso cui si è tentato di esercitare concretamente tale diritto a decidere: la prima riguarda la delega

alla *Generalitat* della Catalogna della competenza statale ad autorizzare, convocare e celebrare un *referendum* sul futuro politico del popolo catalano; la seconda è quella relativa alla celebrazione di una consultazione popolare non referendaria; la terza, infine (quella che si è poi effettivamente realizzata, il 9 novembre 2014), si riferisce alla realizzazione di un “processo di partecipazione cittadina”.

La seconda parte del contributo di Galán Galán è, a detta dell'autore stesso, «più soggettiva», e si concentra sul dibattito sorto intorno al processo secessionista. Innanzitutto viene messo in luce il notevole protagonismo della società civile: questa mobilitazione cittadina, secondo Galán Galán, ha svolto una triplice funzione: ha rappresentato un impulso costante nel processo secessionista, ha supervisionato di fatto l'attività dei partiti politici favorevoli all'indipendenza, ed infine ha garantito l'unità del blocco indipendentista, evitando che le tensioni potessero condurre ad una sua rottura interna.

L'autore evidenzia quindi come nonostante la questione dell'indipendenza della Catalogna sia particolarmente complessa da molteplici punti di vista (giuridico, politico, economico, sociologico...), di fatto si sia verificata una “semplificazione del dibattito”. Quest'ultimo, infatti, ha ruotato perlopiù attorno a questioni di tipo formale, senza raggiungere quasi mai il cuore dei problemi. A ciò si aggiunge che ad avere visibilità erano in gran parte i sostenitori delle due posizioni più “estreme” (indipendentisti da un lato, unionisti dall'altro), senza che i fautori della cosiddetta “terza via” (vale a dire coloro che sostenevano tesi federali o confederali, e che proponevano di riformare la Costituzione) riuscissero ad imporsi nel dibattito.

Galán Galán evidenzia quindi che l'incapacità degli attori politici di trovare un accordo abbia fatto sì che il dibattito giungesse dinanzi agli organi giudiziari, dando luogo ad una sorta di “giurisdizionalizzazione” dello stesso: si è verificato infatti l'intervento del Tribunale costituzionale, del Tribunale Supremo, nonché della giurisdizione penale.

Un altro aspetto messo in luce dall'autore riguarda il fatto che – al pari della vicenda scozzese – l’“idea di Europa” fosse fortemente presente all'interno del dibattito sulla secessione. Si trattava, in particolare, della spinosa questione relativa all'uscita della Catalogna dall'Unione europea in caso di secessione.

Galán Galán conclude il suo contributo evidenziando come il dibattito sull'indipendenza della Catalogna abbia fatto una «vittima inaspettata», vale a dire il «Diritto». Da un lato, infatti, – evidenzia l'autore – si trovano coloro che sono favorevoli all'indipendenza, i quali sono soliti concepire il Diritto come una «barriera», come un «ostacolo» da superare per raggiungere il proprio obiettivo. D'altro lato, chi si oppone alla secessione e propende per un «immobilismo assoluto», tende a considerare il Diritto come un'«arma pronta ad attaccare il nemico e a difendere la propria posizione». Secondo l'autore, le conseguenze di questa idea distorta del Diritto sono fondamentalmente due: innanzitutto in tal modo si sostiene l'idea per cui quello sulla secessione catalana sia un problema politico e non giuridico, e che quindi sia necessaria una soluzione non giuridica, ma esclusivamente politica; in secondo luogo il linguaggio giuridico viene manipolato in maniera «cosciente e reiterata» (basti pensare al «walzer» di espressioni che sono state utilizzate: «*referendum*», «consultazione popolare», «processo di partecipazione cittadina»). Il rischio di tutto ciò, avverte Galán Galán, è di retrocedere ad una «concezione più arcaica del Diritto, la quale non è concepita come meccanismo idoneo alla risoluzione dei conflitti, ma come strumento di dominazione o potere».

Nel suo saggio «Evaporazione vs Solidificazione: La Sfida Belga», l'esperta dell'ordinamento belga⁹ e comparatista dell'Università di Torino Anna Mastromarino – che collabora anche presso il Centro Studi sul Federalismo di Moncalieri – esplora le istanze secessioniste che si manifestano nel discorso politico belga. Sebbene la gran parte dell'indagine dottrinale sia oggi rivolta alle più rumorose rivendicazioni di scozzesi e catalani, il Belgio rimane un caso di studio emblematico per comprendere il secessionismo in Europa. Le reali prospettive di una secessione fiamminga, ci dice Mastromarino, appaiano assai limitate e ciò in virtù dello specifico contesto politico-istituzionale che contribuisce a mitigare le rivendicazioni indipendentiste. Si evitano infatti gli allarmismi e i continui richiami a strumenti di democrazia diretta – come il *refe-*

(9) A. MASTROMARINO, *Il Belgio*, il Mulino, Bologna, 2013.

rendum – che contraddistinguono gli altri movimenti indipendentisti in Europa. Secondo Mastromarino è il contesto politico-istituzionale che contribuisce in maniera fondamentale a spiegare tale specificità. In primo luogo, nota l'autrice, il dato etnico nazionale, che trova massima espressione nella lingua, viene ad assorbire, in Belgio, ogni altro *cleavage*, ogni altra linea di divisione politica. Per di più, nessuno dei due gruppi etnico-linguistici in conflitto può essere identificato come maggioritario (e di qui, come si vedrà, derivano i dubbi sulla possibilità di sopravvivenza di un Regno del Belgio in seguito a una secessione). È un conflitto che assume dunque natura *integrale*, nel senso che coinvolge ogni spazio politico e sociale. In secondo luogo, ma strettamente collegate a questo primo profilo, vengono in rilievo le caratteristiche peculiari del federalismo belga, così come prefigurato dalla Costituzione del 1993: un federalismo che è definito *disaggregante* o *disaggregativo*¹⁰, un federalismo che procede in senso opposto rispetto a quello statunitense o svizzero ed è teleologicamente indirizzato all'accomodamento delle diversità. Tale accomodamento è perseguito tramite l'ampia partecipazione delle comunità linguistiche ai processi decisionali e il «continuo ricorso alla pratica del compromesso».

Sono dunque queste due caratteristiche – la prospettiva *integrale* del conflitto linguistico e la natura *disaggregativa* del federalismo – a spiegare il *low-profile* delle rivendicazioni secessioniste osservabili in Belgio. Tali caratteristiche, come si vedrà, determinano anche la diffidenza dei movimenti indipendentisti verso soluzioni di rottura o *extra ordinem* e la preferenza per un approccio *soft*, che auspica una progressiva *evaporazione* dello Stato federale – un graduale svuotamento delle sue competenze a favore delle due entità federate.

Pur con queste premesse e pur ritenendo improbabile una secessione delle Fiandre, Mastromarino passa ad indagare i possibili scenari che si presenterebbero ove una secessione si verificasse, e le implicazioni che ne deriverebbero dal punto di vista costituzionale e del diritto internazionale. Particolare attenzione è riservata alla possibile configurazione di un diritto alla secessione. Per Mastromarino è da escludersi l'esisten-

(10) V. anche A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale nello Stato multinazionale*, Milano, Giuffrè, 2010.

za di un tale diritto in Belgio, pur nell'assenza in Costituzione di un divieto di separazione. *De iure condendo*, la costituzionalizzazione di un tale diritto appare all'autrice superflua ove non esistano fratture nel corpo sociale tali da giustificarla e deleteria ove queste esistano. Un diritto alla secessione sarebbe infatti «capace, *ab origine*, di condannare al fallimento l'azione pubblica di ricomposizione» di tali fratture. Da un punto di vista formale si porrebbero questioni di difficile risoluzione in relazione alla legittimità del gruppo che richiede la separazione. Quanto alle sue conseguenze è legittimo immaginarsi una moltiplicazione delle istanze indipendentiste, e la trasformazione di ciò che nasce come strumento di garanzia, in uno strumento di pressione, se non di ricatto, da parte delle minoranze. La secessione è per Mastromarino un atto «*ontologicamente extra ordinem*» che mal si concilia con una sua costituzionalizzazione. In altre parole, la secessione è vista come momento costituente che in quanto tale può difficilmente essere costituzionalizzato *a priori*.

Data la scarsa probabilità di una secessione unilaterale in Belgio, e la difficile praticabilità teorica di un diritto alla secessione, l'unica strada aperta appare quella di una secessione patteggiata, un divorzio consensuale, sul modello cecoslovacco, che non parrebbe poter prescindere da una fase *de-costituente* tramite ricorso a *referendum*. Eppure in Belgio non si discute di *referendum*. L'autrice si interroga dunque sul perché di tale singolare assenza. La risposta è semplice: l'obiettivo dei movimenti indipendentisti fiamminghi (in particolare quello guidato da Bart de Wever) non è una secessione in senso classico, non è l'indipendenza *tout court*, ma piuttosto la creazione di una confederazione. Cosa intendano gli indipendentisti quando parlano di confederazione è altra questione interessante. Non esistono oggi confederazioni nel senso tecnico del termine, nota l'autrice, e non è agli esempi storici di confederazione che gli indipendentisti fiamminghi si ispirano. Essi paiono piuttosto concepire «la trasformazione confederale come il risultato inevitabile della progressiva riduzione ai minimi termini del potere centrale» sia per quel che concerne l'apparato istituzionale che le sue funzioni. Insomma, l'esito confederale è concepito come la naturale evoluzione delle spinte centrifughe e disaggreganti insite nel particolare tipo di federalismo belga: un esito dunque che non dà vita

a un nuovo Stato, ma che conferma l'unità del Regno belga dal punto di vista del diritto internazionale. Si tratterebbe dunque non di una confederazione nel senso classico o tecnico del termine. La confederazione classicamente intesa infatti non è uno Stato, ma si basa su un patto di diritto internazionale concluso fra Stati partecipanti. Nel caso belga si tratterebbe invece di una soluzione federale, il cui centro è svuotato di ogni potere in favore delle entità federate. Come nota Mastromarino, tale svuotamento è già in atto ed è anzi incoraggiato dall'assetto costituzionale e dal più ampio contesto politico-istituzionale. In Belgio, ad esempio, il processo decisionale preponderante ricorda da vicino quello tipico del paradigma confederale: le innumerevoli occasioni di veto incrociato da parte delle due comunità linguistiche obbligano il continuo ricorso a soluzioni consensuali di compromesso. Inoltre, le forze centrifughe che spingono la ripartizione delle competenze a favore degli enti federati si spiegano anche in relazione a quella espressa previsione costituzionale che prevede che ogni materia non formalmente attribuita dalla Costituzione all'autorità federale sia di competenza delle comunità o delle Regioni.

L'esito confederale, si potrebbe dire, non è soltanto la soluzione auspicata dai nazionalisti, ma è esito strutturalmente incoraggiato dall'assetto politico e costituzionale belga. L'autrice stessa, pur nutrendo alcuni dubbi sul fondamento giuridico di tale soluzione e sul tipo di Stato cui darebbe esito, la ritiene una soluzione auspicabile – e certamente preferibile ad un discorso secessionista *tout court* – in quanto consentirebbe di risolvere, o meglio di evitare di affrontare, tre questioni di fondamentale importanza che emergerebbero di fronte ad un'eventuale secessione fiamminga.

In primo luogo, evitare la creazione di uno Stato formalmente indipendente consentirebbe di evitare i territori pericolosi del dibattito intorno alla successione del neo-Stato nei vari rapporti di diritto internazionale del Belgio, a partire dalla permanenza nell'Unione europea (dibattito dominante in occasione del *referendum* sull'indipendenza scozzese), che comporterebbe la preliminare individuazione di quale sia lo Stato-nucleo e quale il neo-Stato. Tale individuazione risulterebbe particolarmente problematica in Belgio, sia per la difficoltà di identificare chiaramente quale sia lo Stato-nucleo, sia per lo stretto rapporto di identificazione del

Belgio con l'Unione europea tutta¹¹. Cosa succederebbe, si chiede implicitamente Mastromarino, se parte del Belgio (e persino Bruxelles) dovesse trovarsi fuori dall'Europa come risultato di una secessione? La soluzione confederale, al contrario, potrebbe realizzarsi con riforme costituzionali introdotte gradualmente, senza dover porre in discussione la continuità del soggetto politico belga dal punto di vista del diritto internazionale. In secondo luogo, la soluzione confederale consentirebbe di evitare il ricorso al principio di diritto internazionale dell'*uti possidetis* che prevede la prevalenza dello stato di fatto nel tracciare le linee di confine fra due nuovi Stati. Anche tale determinazione risulterebbe alquanto complessa in Belgio, in quanto il Paese è costituito da Regioni, definite su base territoriale, e da comunità, definite su base personale e linguistica. Il rapporto tra comunità e Regioni, per di più, si è andato evolvendo in maniera difforme nelle Fiandre e in Vallonia: nelle prime, le istituzioni regionali sono state gradualmente assorbite in quella comunitarie; nella seconda la distinzione tra Regione vallona e comunità francese è invece stata mantenuta. In terzo luogo, una dissoluzione del Regno a seguito di una secessione delle Fiandre farebbe emergere il problema dello *status* della comunità germanofona, che è riconosciuta come entità costitutiva della Federazione, ma è completamente immersa nella Provincia di Liegi. Una ulteriore questione appare invece imprescindibile anche ove si procedesse nella direzione confederale ed è quella dello *status* di Bruxelles-capitale. Un ripensamento del ruolo di Bruxelles sarà inevitabile nel caso il patto federale venga rivisto, ed appare inevitabile pure che Bruxelles partecipi in maniera autonoma alle negoziazioni. Per Bruxelles appaiono aperte varie opzioni. Bruxelles potrebbe rifiutare l'accordo e optare per l'indipendenza divenendo una sorta di Città-Stato. Potrebbe alternativamente optare per la fusione con uno dei due soggetti confederati o decidere di partecipare alla confederazione come membro autonomo (in un ruolo, nota l'autrice, non dissimile da quello attualmente svolto nella federazione). Potrebbe infine tramutarsi in una sorta di *distretto confederale*, analogamente a quanto avviene per Washington DC o Canberra. Difficile azzardare previsioni sul futuro di Bruxel-

(11) A. MASTROMARINO, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2014, p. 639 ss.

les, ma ciò che è certo, per l'autrice, è che ogni rinegoziazione dell'organizzazione territoriale belga avrà come tema nevralgico lo *status* della sua capitale.

Nelle conclusioni l'autrice fa il punto della situazione gettando uno sguardo al futuro. Esistono certamente alcuni motivi di inquietudine derivanti dall'inevitabile radicalizzazione delle domande nazionaliste fiamminghe che è andata di pari passo con il rafforzamento della condizione economica fiamminga rispetto a quella vallona. Una *evaporazione* dello Stato belga, per usare l'espressione che i fiamminghi preferiscono al termine secessione, appare tuttavia improbabile, a causa dei tanti fattori di «vischiosità, di natura internazionale ed istituzionale, che sembrano rendere sempre meno agevole il cammino degli indipendentisti...». Ricalcando la bella metafora dell'autrice, per *evaporare* occorrono alte temperature, e la temperatura dello scontro politico, soprattutto grazie a quell'abitudine tutta belga alla ricerca del compromesso, appare ancora inferiore al livello di ebollizione.

Inoltre, suggerisce Mastromarino, se pur inquadrate in un contesto istituzionale che è strutturalmente *disaggregativo*, esistono in Belgio tendenze opposte a quelle su cui si concentra l'articolo, tendenze centripete che tendono alla solidificazione dello Stato piuttosto che alla sua evaporazione. Sono tendenze che cercano di fondare l'aggregazione trans-comunitaria su elementi diversi da quello linguistico e culturale, ma che sono state storicamente soffocate dalla «ridondanza dei fattori identitari». Storicamente marginalizzate, si levano oggi più forti le voci di chi vuole superare l'identificazione della cittadinanza col fattore della lingua e che puntano alla «ricostruzione di uno spazio politico comune e trasversale alle due componenti linguistiche». Vanno lette in questo senso la proposta di creazione di un distretto elettorale federale, e il rilancio del *plan Marnix* teso a valorizzare il multilinguismo nella Regione di Bruxelles. L'auspicio dell'autrice è che queste proposte, per ora forti soprattutto all'interno del dibattito accademico, possano trovare maggiore spazio anche in ambito politico-istituzionale. Insomma non è detta l'ultima parola, e la complessità belga potrebbe riservarci delle sorprese.

Davvero originale il contributo "*Faith in Sovereignty: Religion and Secularism in the Politics of Canadian Federalism*" – la relazione di chiusu-

ra della sessione mattutina – dove Benjamin L. Berger¹², professore alla prestigiosa scuola di giurisprudenza di Osgoode in Canada, cerca di determinare quale ruolo possa assumere il tema del secolarismo – nelle sue diverse accezioni – nel dibattito politico interno a uno Stato federale, che veda contrapporsi delle spinte secessioniste a delle forze centripete. Per svolgere questa indagine l'autore ha scelto come caso di studio proprio l'esperienza canadese.

Partendo dalle considerazioni dell'antropologo Tala Asad, secondo cui gli Stati moderni poggiano su una fitta trama di elementi rientranti sotto il nome di "eredità emotiva", Berger evidenzia come il concetto stesso di secolarismo sia stato spogliato della propria monoliticità, prestandosi a diverse interpretazioni e applicazioni.

Ad oggi, la dottrina (grazie agli studi appunto di Asad, ma anche di Janet Jakobsen Direttore del *Center for Research on Women* al Barnard College, di Anna Pellegrini docente di *performance studies* alla New York University e del politologo Ahmet Kuru) ha identificato numerosi fattori in grado di influire sul contenuto di alcuni concetti chiave dello Stato moderno, tra cui la laicità delle istituzioni. La variabilità del secolarismo in base all'"eredità emotiva" costituisce, per Berger, la chiave per la sua spendibilità politica all'interno della dialettica sulla sovranità federale.

L'articolo di Berger, quindi, si propone di riflettere più attentamente sul dibattito politico inerente da un lato al rapporto tra libertà religiosa e laicità, dall'altro alla rivendicazione di una maggiore autonomia o indipendenza da parte degli Stati federali.

L'autore, che ricordiamo è docente alla Osgoode Law School, una delle scuole di giurisprudenza canadesi più prestigiose, ha scelto il Canada come caso di studio, dopo che nell'autunno del 2013 il governo di minoranza del Québec presieduto dal *Parti Québécois* propose l'adozione del Bill 60, altrimenti noto come "Carta dei Valori del Québec" (*Charter of Québec Values* o *Charter of Secularism*), generando un'accesissima polemica interna che coniugò il tema del secolarismo delle istituzioni all'annosa questione dell'indipendenza della regione francofona.

(12) B.L. BERGER, *Belonging to Law: Religious Difference, Secularism, and the Conditions of Civic Inclusion*, in *Social & Legal Studies* (in corso di pubblicazione).

Onde poter immergere il lettore nel contesto canadese che ha preceduto la predetta polemica, l'autore si premura, nella prima sezione del testo, di ricostruire per sommi capi il processo costituente canadese e la genesi della questione *québécoise*.

La federazione del Canada nacque nel 1867 con l'adozione della prima Costituzione *de facto* canadese: il *British North America Act (BNA)*. Tuttavia, sostiene Berger, le origini della natura federale dello Stato possono indicarsi molto prima, nel Trattato di Parigi del 1763, con cui la Francia (al termine della guerra dei sette anni) cedette alla Corona britannica tutti i possedimenti nella regione in seguito nota come Canada, a patto che il Regno Unito riconoscesse alla popolazione francofona determinati diritti, tra cui la libertà di professare la religione cattolica. Il BNA era a tutti gli effetti una legge britannica (emendabile, quindi, da Westminster) e stabiliva una forma molto accentrata di federalismo, ma grazie all'attività interpretativa del *Privy Council* finì col riconoscere una notevole autonomia alle Province, a scapito dell'esecutivo centrale. Secondo l'autore, però, i cambiamenti più profondi alla struttura dello Stato canadese avvennero nel corso del XX secolo, a partire dal 1931, anno in cui il Regno Unito riconobbe al Canada una maggior autonomia (*Statute of Westminster* nel 1931).

Gli anni '60, invece, furono cruciali nel determinare il futuro dei rapporti tra la Provincia del Québec e lo Stato federale del Canada, in quanto videro la nascita del *Parti Québécois* e dell'istanza secessionista della Regione, che monopolizzerà il dibattito politico interno fino al XXI secolo. Nel 1976 il PQ formò il primo esecutivo e guidò la Provincia nel 1979 al primo *referendum* sull'indipendenza, conclusosi con la vittoria del "no" (60%).

Approfitando della *débâcle* elettorale, nel 1982, il Primo Ministro Pierre Trudeau compì un'importante riforma costituzionale adottando la prima Costituzione "nazionale" canadese: la *Charter of Rights and Freedoms*. La nuova Carta, però, fu approvata senza il consenso del Governo del Québec, consenso negato anche nei successivi negoziati di Meech Lake (1987) e Charlottetown (1992).

La disaffezione verso lo Stato federale e il rafforzamento del movimento indipendentista si tradussero nel 1995 in un altro *referendum*, in cui il "no" vinse di misura (solo il 50,58%).

Concretizzatosi uno scenario che vedesse il “sì” vincitore, venne sottoposta alla Corte Suprema del Canada – che ricordiamo può esercitare una funzione consultiva – la questione se il Québec potesse o meno esercitare unilateralmente un ipotetico diritto alla secessione. Nel 1998 con un’abile pronuncia – il famoso *Reference re Secession of Québec* – la Corte da un lato negò l’esistenza di tale diritto in base alle norme di diritto internazionale e costituzionale, dall’altro riconobbe in base ai medesimi principi che qualora una solida maggioranza si pronunciasse chiaramente a favore dell’indipendenza scatterebbe un dovere (non giuridico) per il Canada a negoziare la secessione. A patto, però, che vengano rispettati i principi: del federalismo; della democrazia; del costituzionalismo e *rule of law*; e della tutela delle minoranze.

Da allora il *Parti Québécois* e la sua costola federale, il *Bloc Québécois*, ottennero numerosi successi legislativi e politici incrementando l’importanza della Provincia nella federazione e tutelando la propria identità francese, ma sempre per mezzo degli strumenti predisposti dall’ordinamento canadese.

Da allora, secondo Berger, il movimento indipendentista ha intrapreso nel silenzio la propria parabola discendente, salvo tornare alla ribalta nel 2012, a seguito di uno scandalo politico che portò alla caduta dell’esecutivo liberale e alla formazione di un esecutivo di minoranza presieduto proprio dal *Parti Québécois*.

Una volta fornite le premesse storiche dell’istanza indipendentista del Québec, Berger esamina le disposizioni sulla libertà religiosa contenute dalla Carta dei Valori proposta dall’esecutivo locale nel 2013.

È opinione dell’autore che dagli anni ’70 il Canada abbia adottato una politica volta alla tutela del multiculturalismo sul modello dell’esperienza inglese; a riprova di ciò vi sarebbe l’adozione nel 1982 – concomitante alla nuova Costituzione – della *Charter of Rights and Freedoms*. Tuttavia, si dovettero attendere i primi anni 2000 perché la Corte Suprema venisse chiamata a delineare i limiti e le forme dell’esercizio della libertà religiosa, affermando per via giurisprudenziale i contenuti del multiculturalismo canadese.

Secondo Berger, però, questa decisione politica entrò fin da subito in conflitto con le istanze identitarie del Québec, generando un acceso dibattito a cui l’allora Governo locale di matrice liberale decise di far fron-

te incaricando una Commissione (che annoverava tra i componenti il filosofo Charles Taylor e lo storico-sociologo Gérard Bouchard) per l'elaborazione di un "secolarismo *québécois*".

La Commissione al termine dei lavori non solo riconobbe l'esistenza di due forme alternative di laicità (una chiusa e una aperta), ma anche che l'idea di secolarismo diffusa nel Québec si distingueva dall'omologa federale, invitando il Governo locale ad adottare una nuova disciplina *ad hoc*.

Ciò ci riporta agli eventi del 2013, anno in cui l'invito fu accolto dal Governo di minoranza del *Parti Québécois*, che propose l'adozione del *Bill 60* o Carta dei Valori.

Le disposizioni a tutela della neutralità religiosa del Québec e della Pubblica Amministrazione finirono subito al centro di un'accesa polemica interna che coinvolse anche le altre Province del Canada. In particolare a far dubitare della costituzionalità della norma era il divieto di indossare "evidenti" simboli religiosi all'interno degli uffici pubblici in senso lato. A questo punto Berger presenta tre diverse considerazioni sul progetto di legge.

La prima è che il Pq per giustificare il contenuto della norma chiamò in causa le radici storico-culturali francofone, alle quali si dovrebbe lo sviluppo nella provincia di una forma di secolarismo più vicino alla *laïcité* francese, che non al *multiculturalism* di stampo anglosassone.

La seconda è che il testo presentava comunque numerose lacune e ambiguità, per cui sarebbe stato richiesto un successivo intervento del legislatore o della giurisprudenza.

La terza, infine, è la prospettata e palese incostituzionalità della Carta dei Valori del Québec con le pronunce della Corte Suprema successive all'adozione nel 1982 della *Charter of Rights and Freedoms*. La questione di incompatibilità del *Bill 60* con la Costituzione federale, però, non fu mai sollevata, in quanto la stessa *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* dichiarò che il disegno di legge violava la Carta dei diritti umani e delle libertà adottata dal Québec stesso nel 1975.

Alla luce di quanto emerso finora, come devono, o possono, interpretarsi la proposta del *Bill 60* e la polemica da esso generata? E come si inserisce questo importante avvenimento all'interno del rapporto tra la legge canadese e la religione? L'autore ci fornisce due diverse chiavi di

lettura, ognuna delle quali sottende dei diversi interessi e, in particolare, un diverso ruolo dell'elemento religioso.

Un primo orientamento considera la Carta dei Valori del Québec all'interno dei rapporti della Provincia con la religione cattolica.

Il Québec, riferisce l'autore, appariva nel XVIII secolo come un'isola cattolica in un mare (il Nord America) protestante. Questo senso di unicità portò allo sviluppo di un forte sentimento religioso e di un rapporto di identificazione con la Chiesa di Roma, al punto che nei primi anni del 1800 era attribuito alla religione un ruolo egemone sullo Stato (diffusione del movimento ultramontano).

Negli anni '60, prosegue Berger, i cittadini del Québec estromisero la religione cattolica, fino a quel momento pervasiva, da ogni aspetto della vita pubblica e politica, in un processo di graduale riforma culturale che prende il nome di "*Quiet Revolution*". Secondo parte della dottrina, riferisce l'autore, alla base di questo allontanamento vi sarebbe il rafforzamento anche nel Canada francofono del movimento anticlericale del laicismo francese.

Letta in questi termini, quindi, la proposta del *Bill 60* rappresenterebbe il più alto punto raggiunto dal processo di allontanamento del Québec dalla Chiesa di Roma.

Questa ricostruzione dei fatti, però, non convince Berger, che evidenzia subito come il movimento laicista francese (richiamato anche dal PQ), si sia formato nel 1905, mentre l'allontanamento dalla religione cattolica del Québec risale al solo 1960, dando luogo a una palese asincronia.

A questo punto, l'autore esprime la propria lettura storico-politica degli eventi, che lo porterà a inserire il disegno di legge all'interno delle dinamiche autonomiste della Provincia.

Le considerazioni da cui Berger muove sono molteplici.

In primo luogo, il particolare *status* riconosciuto dal Canada al Québec gli deriva dalla propria diversità religiosa, come palesato dal Trattato di Parigi del 1763, dal *Québec Act* del 1774, dal *British North America Act* del 1867, e nel 1996 dalla Corte Suprema Canadese stessa.

In secondo luogo, l'indebolirsi delle relazioni con la Chiesa di Roma coincise con il rafforzarsi delle istanze secessioniste della regione e l'ascesa politica del *Parti Québécois*.

In terzo luogo, deve ricordarsi la mancata partecipazione del Québec al processo costituente del 1982 (comprensivo anche della *Charter of Rights and Freedoms*), circostanza che rinfocolò il movimento indipendentista e lo avvicinò al successo nel *referendum* del 1995.

Alla luce di quanto appena ricordato, come deve cambiare la nostra comprensione dei fatti? Che ruolo ha assunto la reinterpretazione del secolarismo all'interno del dibattito politico del Paese?

Secondo Berger, l'adozione della Carta dei Valori rappresenta un atto di continuità politica e non di discontinuità religiosa.

Infatti, la diversità confessionale è stata più volte invocata essere alla base della natura federale del Canada, ma il successivo affievolirsi del sentimento cattolico ha spinto il PQ ad assumere la *laïcité* francese come nuovo simbolo della propria singolarità.

Inoltre, il *Bill 60* si colloca in un momento di difficoltà del PQ, avendone la solidità economica del Canada durante la crisi del 2007, e le numerose misure adottate a tutela della lingua e cultura francesi nella confederazione, messo in discussione l'attualità/necessità delle istanze.

Secondo l'autore, quindi, l'adozione del *Bill* era strumentale alla riproposizione della dicotomia identitaria Canada-Québec con la speranza di arrestare il declino del PQ.

Questa teoria si rafforza qualora si consideri la catena di eventi che l'adozione della Carta dei Valori del Québec avrebbe innescato. Una volta sollevata in giudizio la questione di incostituzionalità, come avrebbe potuto la Corte Suprema Canadese valutarne la compatibilità con una Costituzione, quella del 1982, che il Québec non ha mai firmato?

Secondo l'autore, quindi, il dibattito generato dalle disposizioni della Carta dei Valori è sicuramente legato alla nozione di laicità nello Stato moderno, tuttavia, emerge essere stata preponderante la sua strumentalizzazione a scopo identitario da parte del PQ. Strumentalizzazione, però, che si pone in continuità con la storia politico-costituzionale del Canada, che proprio nella diversa concezione dell'elemento religioso ha sempre individuato le fondamenta della propria natura federale e delle istanze secessioniste interne ad essa.

Nelle conclusioni Berger fa il punto della situazione gettando, poi, lo sguardo al di là della fattispecie canadese.

Questo saggio ha evidenziato quanto l'elemento religioso abbia per-

messo di contrapporre il Québec al resto del Canada, assicurandogli uno *status* unico all'interno della federazione.

Affievolitasi con la "*Quiet Revolution*" la discriminante religiosa, il cattolicesimo ha passato il "testimone identitario" a una concezione del secolarismo diversa dal resto della Nazione, confortando la tesi di Berger, secondo cui la laicità possa prestarsi a divenire uno strumento delle pretese indipendentiste.

Il caso canadese presenta certamente numerose peculiarità, tuttavia, non è la prima volta che il rapporto tra Stato e religione viene sfruttato a scopo identitario da un Paese, anzi, la storia è ricca di esempi.

È stato così per la Francia, dove la *laïcité* delle istituzioni deriva dal profondo rigetto per l'*ancien régime*. Ed è stato così per la Turchia, la cui secolarizzazione era teleologicamente volta a sottolineare lo scioglimento del Califfato e la nascita di una nuova nazione (in cerca di identità).

In altri contesti, invece, il simulacro assume significati altri da quello religioso. Questo è il caso dell'Italia, in cui il crocefisso nelle aule rappresenta (secondo la Corte di Strasburgo e il Consiglio di Stato) i caratteri propri dello Stato secolare, e degli Usa, dove, secondo Justice O'Connor, l'anatema nazionale e le numerose formule religiose presenti in molti aspetti della vita pubblica americana hanno assunto un carattere meramente patriottico.

Berger, invero, inserisce il caso di studio in questo *trend* generale, ma facendo attenzione a sottolinearne un *quid pluris*: lo sfruttamento a fini autonomici.

Alla luce dei fatti emersi ci sono, quindi, valide ragioni per considerare il secolarismo come una risorsa per la dialettica contemporanea tra le forze centripete e centrifughe interne agli ordinamenti federali.

Dal momento che l'elemento federale mira alla formazione di un'identità politica, e che la religione riveste un ruolo chiave nell'identificazione di una comunità, Berger ritiene assurdo che i due elementi non possano convergere e interagire. Soprattutto considerato che, come indicato da Schmitt, molti dei caratteri oggi generalmente attribuiti allo Stato derivano da concetti teologici spogliati del proprio carattere religioso. Sarebbe pertanto antiscientifico, sottolinea l'autore, attribuire al federalismo una sorta di immunità a questa eco religiosa.

La conclusione cui giunge Berger, infine, è che il secolarismo sia uno strumento con cui lo Stato moderno assicura il proprio potere, quindi, un'invenzione politica, e che pertanto possa adoperarsi come leva per la negoziazione della sovranità anche all'interno di una federazione, come dimostra il caso canadese.