

Secessione e costituzionalismo. Alle origini di un dibattito ancora attuale

Claudio De Fiore

Abstract

L'articolo esamina l'evoluzione storica dei rapporti tra diritto di secessione e costituzionalismo, ricostruendo in modo particolare il dibattito sul diritto di secessione così come sviluppatosi nella tradizione costituzionale americana: dalla Dichiarazione di Indipendenza (1776) alla guerra civile (1861-1865). La parte centrale è dedicata alla ricostruzione della letteratura politica e giuridica in materia di secessione, dedicando particolare attenzione alle teorie di Story, Caldwell Calhoun, Tocqueville, Lenin. Infine il lavoro analizza i caratteri del diritto di secessione così come riconosciuto dalle Costituzioni socialiste delineandone gli aspetti giuridici e le contraddizioni.

1. John Locke: dal diritto di resistenza al diritto di secessione. Considerazioni critiche

Il diritto di secedere può ritenersi parte integrante del patrimonio giuridico e culturale del costituzionalismo? Si tratta di un interrogativo, quanto mai complesso ed insidioso, che rinvia al delicato nodo dei rapporti tra democrazia e Costituzione. Una sorta di nervo scoperto che anima oramai da secoli la cultura costituzionale. Non è un caso che, secondo una certa pubblicistica, il primo teorico moderno del diritto di secessione sia stato proprio John Locke, uno dei padri del costituzionalismo¹. Quasi a suggellare una sorta di rapporto simbiotico e inestricabile tra diritto di secessione e diritto costituzionale.

(1) In questo senso, fra gli altri, A. BUCHANAN, *Secessione. Quando e perché un Paese ha il diritto di dividersi*, Milano, 1995, p. 69; L.C. BUCHHEIT *Secession: the legitimacy of self-determination*, New York, 1996, p. 56; H. BERAN, *A Liberal Theory of Secession*, in *Political Studies*, 1984, p. 21 ss. che rileva come, non solo Locke, ma tutta la tradizione liberale ha in proposito affermato che il diritto di secessione deve ritenersi conseguenza diretta della più generale libertà degli individui di decidere autonomamente da chi e come essere governati; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, 1996, pp. 200-201, che richiamandosi

Secondo questa interpretazione il diritto di secessione costituirebbe il terreno originario di innesto di due principi che hanno profondamente permeato le origini del costituzionalismo: da una parte il diritto di autodeterminazione dei popoli, dall'altra il diritto di resistenza contro gli atti di oppressione. Diritto da Locke teorizzato nei suggestivi termini di "appello al cielo":

«se [...] il danno e l'oppressione toccano sì, solo alcuni pochi, ma in casi tali che precedenti e conseguenze appaiono una minaccia per tutti; e se si è persuasi in coscienza che le proprie leggi e con esse i propri beni, la propria libertà e vita, sono in pericolo, e così pure la propria religione, allora io non vedo davvero come si possa impedire al popolo di resistere alla forza illegale che viene usata contro di esso»².

Tuttavia proprio da questo passo dei *Two Treatises* emerge un profilo sul quale appare opportuno sin da ora riflettere: la condizione (passata, attuale o anche potenziale) di oppressione deve riguardare tutto il popolo («il danno e l'oppressione toccano sì, solo alcuni pochi, ma in casi tali che precedenti e conseguenze appaiono una minaccia per tutti»). Ne discende che per il filosofo inglese i due termini della questione (resistenza/secessione) non sono coincidenti e neppure complementari. Locke, pur ritenendo legittimo il diritto di resistenza, nega risolutamente l'esistenza di un diritto a secedere³. E la ragione di ciò risiede nel carattere totale e "perpetuo" del *pactum unionis*. Una dimensione questa che nulla ha da spartire con la dimensione unilaterale e parziale delle rivendicazioni secessioniste.

Il diritto di resistenza non è quindi per Locke una prerogativa selettiva, solo di alcuni, finalizzata ad assicurare i diritti o gli interessi di una sola parte del corpo sociale. La resistenza è piuttosto un diritto che appar-

anche a Locke ritiene che «i giusnaturalisti intendono i diritti di difesa e di secessione come rimedi a cui è lecito ricorrere in situazioni intollerabili».

(2) J. LOCKE, *Trattato sul governo* (1689), Roma, 1997, XVIII, § 209, p. 150.

(3) Non può pertanto condividersi la ricostruzione teorica di A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., 69 che sovrapponendo i due piani ritiene erroneamente che secondo «Locke [...] i vincoli dell'obbligo politico sono recisi e l'unione politica dissolta quando il governo viola i termini basilari dell'autorità politica».

tiene a tutto il popolo e che ciascun suo componente, in quanto tale, è legittimato a esercitare a difesa dei diritti di tutti⁴. Una accezione che appare pertanto in evidente distonia con i contenuti della teoria secessionista, il cui tratto distintivo è costituito, all'opposto, proprio dalla rottura del corpo sociale⁵.

Per il filosofo inglese, in altre parole, il diritto di resistenza ha quale obiettivo esclusivo quello di rovesciare il governo politico, rompendo definitivamente il *pactum subjectionis*. Tale enfasi dissolutiva non deve però anche coinvolgere il *pactum unionis*: il patto sul quale si fonda una comunità è un vincolo perpetuo. Qualora si rompesse assisteremmo – scrive Locke – alla definitiva dissoluzione dell'organizzazione statale e all'inevitabile regressione degli individui nello stato di natura:

«chi voglia con una certa chiarezza trattare della dissoluzione del Governo deve in primo luogo distinguerla dalla dissoluzione della società. Ciò che crea la comunità che fa uscire gli uomini dallo stato di natura in cui vivono senza legami e li raduna in una sola società politica è l'accordo che ciascuno stipula con gli altri per unirsi con essi e agire come un sol corpo, costituendo così uno Stato unico e distinto»⁶.

Per Locke, in definitiva, neppure la tirannia metterebbe in discussione l'unità della comunità. Le secessioni possono però farlo. E poi aggiunge:

(4) Ciò non impedisce che attraverso la disobbedienza si possano perseguire anche istanze di tipo secessionista. È il caso della disobbedienza civile e non violenta di Gandhi per ottenere l'indipendenza indiana richiamato da A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., p. 32. Tuttavia la disobbedienza allude a “pratiche” di dissenso illegali che possono avere ad oggetto le questioni più disparate (dal riconoscimento dei diritti civili al rifiuto di pagare i tributi, dall'occupazione delle terre al diritto di disertare). Le istanze secessioniste hanno invece contenuti e obiettivi propri che possono essere perseguiti pacificamente o con la violenza, legalmente o illegalmente, in opposizione al potere politico statale o collaborando con esso. Sulle implicazioni filosofiche e giuridiche del diritto di resistenza si rinvia all'interessante ricostruzione di D. BIFULCO, *Resistenza/Rivoluzione*, in U. POMARICI (a cura di), *Filosofia del diritto. Concetti fondamentali*, Torino, 2007, p. 485 ss. Sul punto ampiamente J. DUNN, *Il pensiero politico di John Locke*, Bologna, 1992, p. 193 ss.

(5) Per una articolata e sistematica ricostruzione della teoria secessionista si rinvia a C. TOMUSCHAT, *Modern law and self-determination*, Nijhoff, 1993.

(6) J. LOCKE, *Trattato sul governo*, cit., XIX, 211, p. 152.

«in conclusione, il potere che ogni individuo ha dato alla società quand'è entrato a farne parte non può mai ritornare agli individui fin tanto che la società dura, ma resta sempre in possesso della comunità, ché altrimenti non si darebbe comunità di sorta, né Stato, il che sarebbe contrario al patto originario»⁷.

L'autore dei *Two Treatises* ritiene, pertanto, che quel frammento del corpo sociale che «con un effettivo accordo e un'esplicita dichiarazione abbia una volta consentito di far parte d'una società politica è tenuto indissolubilmente e in perpetuo a esserne e restarne membro e non può mai trovarsi nella libertà dello stato di natura»⁸. Certo il corpo sociale, come ogni cosa umana, non è immortale e potrebbe «dissolversi a causa di una calamità»⁹. Così come potrebbe anche (di propria iniziativa o in accordo) adottare un atto che «escluda da sé» («con pubblico decreto») una sua componente¹⁰.

Ciò che è certo per Locke è che la secessione non deve mai essere unilaterale. Essa per inverarsi ha bisogno del consenso della maggioranza dell'intera comunità: «Infatti quando un gruppo, col consenso di ciascun individuo, costituisce una comunità, di quella comunità fa con ciò stesso un sol corpo, che ha diritto di deliberare come un sol corpo, cioè solo in base alla volontà e alla decisione della maggioranza»¹¹.

2. Il processo costituente americano e la costruzione della "sovranità"

La riflessione di John Locke sul rapporto tra diritto e secessione è destinata a segnare profondamente le origini storiche del costituzionalismo. A cominciare da quello che sarà il suo primo ineludibile banco di prova: il processo costituente americano.

Il latente dilemma politico che, nella seconda metà del Settecento, i Governi delle colonie americane erano chiamate ad affrontare e risolvere

(7) J. LOCKE, *Trattato sul governo*, cit., XIX, 243, p. 173.

(8) J. LOCKE, *Trattato sul governo*, cit., VIII, 121, pp. 88-89.

(9) J. LOCKE, *Trattato sul governo*, cit., VIII, 121, p. 89.

(10) J. LOCKE, *Trattato sul governo*, cit., VIII, 121, p. 89.

(11) J. LOCKE, *Trattato sul governo*, cit., VIII, 96, p. 71.

era quello della loro “sovranità”¹². Si trattava, in altre parole, di “decidere” se continuare ad accettare la sovranità inglese oppure se rivendicare l’indipendenza dalla Corona, consentendo così alle singole comunità di esprimere direttamente un proprio Governo. Un problema questo destinato a porsi, in maniera dirompente, soprattutto nella fase di scrittura delle Costituzioni dei singoli Stati¹³. Furono quelle – come è stato opportunamente evidenziato in dottrina – «le prime Costituzioni della modernità, gli atti primigeni del costituzionalismo che si fa storico, normativo, reale e che, sulla base delle acquisizioni teoriche e delle progettazioni che per secoli erano state disegnate dal pensiero giuspolitico, si confrontava con la realtà del potere»¹⁴.

Punto di svolta del processo costituente americano fu la *Declaration of Independence* (4 luglio 1776). E ciò in ragione soprattutto del suo carattere bifronte: se da una parte la *Dichiarazione* sanciva la definitiva rottura dei vincoli di fedeltà nei confronti della monarchia britannica («queste Colonie Unite [...] sono sciolte da ogni sudditanza alla Corona britannica, e [...] ogni legame politico tra esse e lo Stato di Gran Bretagna è, e deve essere, del tutto sciolto»), dall’altra suggeriva la creazione di un più forte legame politico fra le colonie, divenute nel frattempo “Stati liberi e indipendenti”¹⁵.

La fondazione degli Stati Uniti era ancora di là da venire: «nel 1776 la

(12) Sulla “costruzione della sovranità” a ridosso della Costituzione americana mi si consenta di rinviare a C. DE FIORES, *Le origini costituzionali della nazione*, Torino, 2005, p. 109 ss.

(13) Il processo politico che condurrà all’indipendenza americana aveva, infatti, avuto inizio già nel 1774, quando le convenzioni provinciali iniziarono concretamente ad esercitare poteri di governo e di indirizzo politico. Un evento, questo, destinato a innescare l’avvio di veri e propri processi costituenti che sfoceranno due anni dopo nella *Raccomandazione* rivolta dal Congresso agli Stati di adottare delle costituzioni scritte (maggio 1776). In quella fase Connecticut e Rhode Island avevano già adottato le loro costituzioni sull’impianto (riveduto e corretto) delle vecchie *Carte coloniali*. Ma anche Massachusetts, New Hampshire e South Carolina avevano percorso le sollecitazioni del Congresso dotandosi di Carte costituzionali seppure per via legislativa ordinaria. E così pure fecero entro la fine del 1776 Virginia e New Jersey, Pennsylvania, Delaware, seguiti da Maryland, North Carolina e Georgia. Sul punto si veda l’attenta ricostruzione svolta di S.H. BEER, *To make a Nation. The Rediscovery of American Federalism*, Cambridge, 1993, p. 21 ss.

(14) G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, p. 81.

(15) Profilo, questo, evidenziato in modo particolare da D. ARMITAGE, *The Declaration of Independence: A Global History*, Harvard, 2007, *passim*.

maggioranza della gente riservava la sua fedeltà alla provincia in cui viveva»¹⁶. Ciononostante la *Dichiarazione* alludeva già all'avvio di un imminente processo di “*nation-building*”¹⁷, la prima tappa del quale sarebbe stata costituita dalla scrittura degli “*Articles of Confederation and Perpetual Union*” approvati dal Congresso il 9 luglio 1778 (e poi ratificati dagli Stati). Tali disposizioni, pur ribadendo che «ogni Stato conserva la propria sovranità, libertà, indipendenza» (Art. II), per la prima volta assumevano il vincolo della “amicizia reciproca” tra Stati (Art. III), quale motore e fondamento della costruzione dei futuri “Stati Uniti d’America”.

Si arrivò così alla stesura della Costituzione americana (17 settembre 1787). Con la sua approvazione le tradizionali concezioni confederaliste subiranno un’improvvisa battuta d’arresto¹⁸. Il ruolo dello Stato centrale andrà via via rafforzandosi. E il Governo inizierà a disporre di un potere sulla nazione senza precedenti (incidendo direttamente sulla vita degli americani e non più solo, in via mediata, attraverso i singoli Stati¹⁹). Quello che era il rituale richiamo agli Stati americani “liberi e indipendenti” viene repentinamente soppiantato dalla nuova e solenne intestazione della Costituzione americana al “popolo degli Stati Uniti” (“*We the People of the United States...*”). Il suo intento era chiaro: da quel momento tutte le decisioni politiche fondamentali, concernenti gli Stati Uniti e il suo futuro, avrebbero tratto la loro legittimazione direttamente dalla volontà del popolo americano e non più dai singoli Stati.

(16) G.S. WOOD, *La costruzione della Repubblica (1760-1820)*, in B. BAILYN - *Id.*, *Le origini degli Stati Uniti*, Bologna, 1987, p. 302.

(17) Così P.P. PORTINARO, *Il grande legislatore e il custode della Costituzione*, in G. ZAGREBELSKY - P.P. PORTINARO - J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino 1991, 21 che scrive: «Il costituzionalismo americano, si potrebbe dire, svolge preliminarmente una funzione *nation-building* non avendo alle spalle uno Stato che abbia già forgiato la nazione, quello francese si pone invece più imperativisticamente sul piano dello *State-building*, o della ridefinizione dell'assetto dei poteri entro lo Stato, essendo ormai plasmata dallo Stato assolutistico, anche nella sua spinta verso l'eguaglianza, la nazione».

(18) Sul punto A. NEGRI, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Roma, 2002, p. 201, che opportunamente rileva come «nel tempo breve, nei dieci anni dell'unione confederale, è questa idea di potere costituente che viene sottoposta a critica. E la Costituzione nasce dal suo stravolgimento».

(19) Tra i primi a sostenere questa tesi vi sono stati certamente N. DANE, *Concise View of a General Abridgment and Digest of American Law*, Boston, 1829; D. WEBSTER, *Speeches and Forensic Arguments*, Boston, 1835.

3. Joseph Story e John Caldwell Calhoun: il costituzionalismo americano tra sovranità del popolo e diritto di secessione

Con l'approvazione della Costituzione americana anche l'art. II degli "Articles of Confederation", che riconosceva a «ogni Stato [...] la propria sovranità, libertà, indipendenza», era entrato definitivamente in crisi.

Se in una confederazione ogni singolo Stato poteva rivendicare unilateralmente la propria sovranità e rompere il patto che lo legava agli altri membri, ora tale soluzione non era più esperibile. Con la Costituzione era nata la nazione americana e la fonte della sua legittimazione politica era divenuto il popolo. Uscire dagli Stati Uniti avrebbe pertanto voluto dire rompere l'unità politica del popolo americano, disgregare la nazione, dissolvere il principio di sovranità.

La sovranità popolare era divenuta il tratto fondante del costituzionalismo americano, a cominciare dal celebre incipit della sua Costituzione: *We the People*. A seguito della sua approvazione né gli Stati, né il Governo federale avrebbero più potuto definirsi sovrani. Sovrano era ora solo il popolo americano.

È opportuno a tale riguardo, tuttavia, precisare che le teorie della sovranità popolare non hanno mai goduto di un consenso diffuso nella cultura costituzionale americana delle origini. Non è un caso che, soprattutto «nei primi decenni della Repubblica, [...] l'idea di una sovranità residuale esercitata dai singoli Stati ebbe la prevalenza sul concetto di sovranità popolare»²⁰. Ad esserne profondamente persuaso fu anche uno dei più convinti assertori della sovranità popolare: Alexis de Tocqueville, che in una celebre pagina di *De la Démocratie en Amérique* così descrive il sistema americano di sovranità frazionata(-conflittuale):

«il sistema americano, si dice, non si rivolge agli Stati: egli fa pervenire, senza intermediari, i propri comandi ai cittadini e li piega, presi isolatamente, alla volontà comune. Ma se la legge federale urtasse violentemente gli interessi e i pregiudizi di uno Stato, non si deve forse temere che ognuno dei cittadini di questo Stato si creda poi interessato nella causa di chi si rifiuta di obbedire? Dato che tutti cittadini dello Stato sarebbero lesi, in questo caso, nello stesso tempo e nello stesso mo-

(20) J.P. GREENE, *Peripheries and Center: Constitutional Development in the Extended Politics of the British Empire and United States (1607-1788)*, New York, Norton, 1986, p. 213.

do dall'autorità dell'Unione, il Governo federale cercherebbe invano di isolarli per combatterli: essi sentirebbero istintivamente di doversi unire per difendersi, e troverebbero un'organizzazione già pronta nella parte di sovranità riconosciuta al loro Stato. La finzione allora sparirebbe per far posto alla realtà, e si potrebbe vedere il potere organizzato di una parte del territorio in lotta con l'autorità centrale»²¹.

Si tratta di prese di posizione, in gran parte, comprensibili. Ammettere la sovranità del popolo americano avrebbe voluto dire negare la sovranità dei singoli Stati. E ciò non era ritenuto da molti tollerabile: «a dispetto dell'asserita esclusività della sovranità del popolo, il Governo federale, i Governi statali e altri gruppi autonomi come le tribù indiane si sono sempre ritenuti sovrani, quanto meno entro certi limiti»²².

Di qui il tentativo di Madison di provare a scindere «l'atomo della sovranità»²³, conciliando sovranità del popolo e sovranità degli Stati, la nazione e le comunità. Nella concezione madisoniana dell'ordinamento tutto ruota infatti attorno all'idea di «sovranità composita» nella quale «il potere del popolo sia prima diviso tra due diversi sistemi costituzionali, indi nell'ambito di ciascuno di essi, nuovamente suddiviso in vari settori e organi»²⁴.

Un tentativo suggestivo, ma vano. Il conflitto attorno all'idea di sovranità era destinato, in quegli anni, a divenire sempre più profondo e dilaniante. A tal punto che parte della dottrina giuridica americana non esita, ancora oggi, a ritenere che «questa disputa fu probabilmente all'origine della guerra civile»²⁵.

(21) A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835), Milano, Mondadori, 2009, p. 198.

(22) S.M. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano*, Bologna, 2003, p. 50. Sul punto anche C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, 2005, p. 63, che a tale riguardo rileva come anche all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione «il diritto di secessione viene considerato un'opzione possibile fino al 1861».

(23) L'espressione del giudice Anthony Kennedy è riportata da S.M. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano*, cit., p. 56.

(24) J. MADISON, *Il federalista* (1787), Bologna, 1980, p. 371.

(25) S.M. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano*, cit., p. 53.

Testimone d'eccezione e per molti aspetti protagonista di questo passaggio storico fu John Caldwell Calhoun: un senatore del South Carolina, attivo sostenitore della schiavitù e delle rivendicazioni economiche degli Stati del Sud²⁶. Ma Calhoun, in questa sede, merita di essere ricordato innanzitutto per il suo *Discorso sul Governo e sulla Costituzione degli Stati Uniti* del 1850: la prima trattazione di carattere costituzionale sul diritto di secessione.

Sulla scia di Madison, anche Calhoun parte dal concetto di *sovranità composita*, in quanto imperniata sul primato di due differenti soggetti politici: il popolo e gli Stati. E a tale riguardo rileva: «come i cittadini sono i costituenti dei diversi Stati così gli Stati sono i costituenti del patto federale»²⁷.

Nel suo *Discorso sul Governo* la sovranità popolare non è più il tratto primigenio ed esclusivo della Costituzione americana (così come, in quegli anni, ritenuto da buona parte della letteratura giuridica²⁸). Ma ciò che, dal nostro punto di vista, è ancor più interessante evidenziare è il tentativo sortito da Calhoun di *declassare* la Costituzione da *atto fondante* della nazione americana a mero *patto* tra Stati sovrani: «uno Stato potrà, agendo nella sua capacità sovrana, nello stesso modo in cui ha ratificato e adottato la Costituzione, rendersi reo di una violazione di essa in quanto patto, ma non può rendersi reo di una sua violazione in quanto legge. Il contrario accade per quanto riguarda i cittadini di uno Stato nella loro capacità individuale. Questi possono infatti rendersi rei di una violazione della Costituzione in quanto legge [...] ma non possono rendersi rei di una sua violazione in quanto patto»²⁹.

(26) Per una sintetica, ma efficace biografia di Calhoun si rinvia a G. ORSINA, *Calhoun John Caldwell (1782-1850)*, in R. ESPOSITO - C. GALLI (a cura di), *Enciclopedia del pensiero politico*, Roma - Bari, 2005, pp. 114-115.

(27) J. CALDWELL CALHOUN, *Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti* (1850), in *Id.*, *Disquisizione sul governo e Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti*, Roma, 1986, p. 201.

(28) D. WEBSTER, *Speeches and Forensic Arguments*, cit., *passim*.

(29) J. CALDWELL CALHOUN, *Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti*, cit., p. 274.

Per il senatore del South Carolina, in definitiva, la Costituzione americana incarnerebbe una sorta di Giano bifronte. *Verso il popolo*, essa rappresenta la legge suprema per definizione, valida *erga omnes* e in quanto tale vincolante nei confronti di ciascun cittadino. *Verso gli Stati*, essa opererebbe invece alla stregua di un mero patto e in quanto tale (e se necessario) revocabile.

La “violazione della Costituzione in quanto patto” – così come prospettata da Calhoun – altro non è che la secessione. Una soluzione che l'autore del *Discorso* ritiene sì esperibile, ma solo in condizioni straordinarie³⁰. Ai suoi occhi la secessione rappresenta, infatti, una sorta di *last resort*, di *extrema ratio* che ogni Stato è legittimato a far valere di fronte a una grave e irreversibile alterazione del sistema (come nel caso di un utilizzo frequente e smodato del potere di revisione, soprattutto se finalizzato a conferire al Governo poteri esorbitanti): «Quando tramite il potere di emendare viene inserito nella Costituzione un potere che ne altera radicalmente il carattere o altera la natura del sistema, oppure quando la Costituzione non riesce a conseguire i propri fini istitutivi, chiunque consideri la Costituzione come un patto non potrà ragionevolmente negare che uno Stato ha, in quanto parte del patto costituzionale ed agendo nella sua stessa capacità in cui ha ratificato la Costituzione, il diritto di secedere»³¹.

La ricostruzione teorica di Calhoun, per quanto suggestiva nel suo impianto argomentativo, appare tuttavia fortemente inficiata da un vizio di fondo: l'irriducibilità del principio confederale e la sua inadeguatezza a essere, *mutatis mutandis*, applicato a contesti politici “nazionali”, imperniati sulla centralità della Costituzione.

Scriveva Daniel Webster nel 1833 nel suo *The Constitution not a compact between sovereign States*:

(30) Secondo Calhoun, in prima istanza, ogni singolo Stato dovrebbe limitarsi a esercitare un diritto di interpretazione (e di “nullificazione”) degli atti federali. Di qui l'emersione di una sorta di *diritto di resistenza* che l'autore – come è stato opportunamente evidenziato in letteratura – pone al centro della sua dissertazione come «rimedio costituzionale alla violazione del diritto originariamente costituito, con una funzione restaurativa, interna e non alternativa al sistema» (A. NEGRI, *Il potere costituente*, cit., p. 231).

(31) J. CALDWELL CALHOUN, *Discorso sul governo e la costituzione degli Stati Uniti*, cit., p. 293.

«la Costituzione degli Stati Uniti non è una lega, una confederazione, un patto fra i popoli dei vari Stati nelle loro capacità sovrane, ma un vero e proprio Governo, fondato sul consenso del popolo e operante direttamente sugli individui»³².

L'esistenza di un ordinamento costituzionale in senso moderno allude, infatti, a una "*permanent form of government*", il cui vincolo giuridico e politico "*cannot be resumes or withdrawn at pleasure*"³³. Le Costituzioni – diversamente dagli accordi internazionali che hanno scopi definiti e sono soggetti a precise cause di estinzione – hanno obiettivi generali e un carattere permanente: "*no right exist, o is supposed to exist, on any town, or county, or other organized body within the State, to alter, suspend, resist, or dissolve the operations of the Constitution, or to withdraw themselves from its jurisdiction*"³⁴.

Di qui l'impraticabilità "costituzionale" della secessione. A sostenere in modo assertivo queste posizioni, nell'America della prima metà dell'Ottocento, è Joseph Story, l'autore dei celebri *Commentaries on the Constitution of the United States*.

Per questo giudice della Corte suprema la sovranità della nazione americana passa attraverso il popolo. E nulla ha essa da spartire con gli Stati. Anzi, rovesciando provocatoriamente una convinzione alquanto diffusa nella cultura giuridica del tempo, Story non esita ad affermare che gli Stati non sono mai stati soggetti sovrani ("*States were never sovereign powers*"). Non lo sono state originariamente le colonie ("*these colonies were not, in any absolute sense, sovereign States*"). Né tantomeno lo sono divenuti gli Stati a seguito della *Declaration of Independence* del 1776³⁵.

(32) D. WEBSTER, *The Constitution not a compact between sovereign States* (1833), New York, 2011, p. 33.

(33) J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States* (1833), New York, 1970, p. 319.

(34) J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States*, cit., p. 305.

(35) J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States*, cit., p. 202.

4. Dal diritto di secessione alla guerra di secessione

Il processo costituente americano ha avuto, a giudizio di Joseph Story, un percorso frastagliato, ma tuttavia coerente, destinato a concludersi con l'approvazione della Costituzione e il riconoscimento della sovranità del popolo. In questo quadro ammettere il diritto di secessione avrebbe voluto dire scardinare il principio di sovranità, l'unità della nazione, la Costituzione. A cominciare dal celebre incipit del suo *Preambolo* («Noi, il popolo...»). Non è un caso che quando, alla vigilia della guerra civile (1861-1865), le istanze secessioniste inizieranno a prendere piede negli Stati del Sud sarà proprio questo il delicato congegno normativo che gli CSA (Stati confederati d'America) proveranno a disinnescare: nella *Constitution of the Confederate States* (11 marzo 1861) il «*We the People of the United States*» viene travolto e repentinamente soppiantato dal «*We, the people of the Confederate States, each State acting in its sovereign and independent character*»³⁶.

Ma è soprattutto dal tradizionale corredo teorico e politico del secessionismo che gli Stati del Sud trarranno gli argomenti idonei per dare forza e incisività alla loro offensiva: dalla rivendicazione del principio di sovranità dei singoli Stati alla riproposizione del binomio secessione/resistenza³⁷. È il caso, in particolare, della *Dichiarazione di indipendenza del Missouri* resasi necessaria a fronte di un Governo federale che «calpesta l'originaria eguaglianza del Sud [e che] ha del tutto infranto il patto che i nostri padri giurarono di mantenere in vita»³⁸.

(36) Il *preambolo* della Costituzione degli Stati Confederati integralmente recava: «Noi, popolo degli Stati Confederati, ciascuno dei quali agisce in modo sovrano e indipendente, al fine di formare un governo federale permanente, stabilire la giustizia, assicurare la tranquillità interna e proteggere la libertà per noi stessi e per la nostra posterità – invocando il favore e la guida di Dio Onnipotente – decretiamo e stabiliamo questa Costituzione degli Stati Confederati d'America». Per un commento sistematico al testo della Carta si rinvia a M.L. DE ROSA, *The Confederate Constitution of 1861. An inquiry into American constitutionalism*, New York, 1991; N. MATTEUCI, *La "guerra civile": una crisi nel (e non del) federalismo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1966, p. 982 ss. che esattamente rileva come «la carta costituzionale degli Stati secessionisti riduce i poteri di governo diretto dell'amministrazione centrale e, soprattutto, riafferma con rigore la sovranità assoluta dei singoli membri, attribuendo alla Unione una natura esclusivamente confederale».

(37) Una interessante ricostruzione critica del dibattito dottrinale sviluppatosi, a partire dagli scritti di Calhoun, alla vigilia della guerra di secessione è contenuta in C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto*, cit., p. 53.

(38) La *Dichiarazione di indipendenza del Missouri* è stata integralmente riprodotta da R. MITCHELL, *La guerra civile americana*, Bologna, 2003, p. 21.

Risulta interessante a tale riguardo altresì evidenziare come nel dibattito americano sul diritto di secessione faranno per la prima volta capolino anche le questioni economiche. Prima fra tutte la difesa a oltranza del modello di produzione schiavista e del tenore di vita dei “bianchi d’America”. A confermarlo sono innanzitutto «le ordinanze di secessione [che] si basarono quasi esclusivamente sulla questione dello schiavismo. Quella del South Carolina, per esempio, fu solo un elenco dei modi in cui gli Stati che non detenevano schiavi avevano violato i diritti costituzionali dei proprietari di schiavi, non rispettando il *Fugitive Slave Act*»³⁹. Ma non è certamente questo il contesto adatto per ricostruire le origini e gli sviluppi della guerra di secessione⁴⁰. Ciò che si ritiene opportuno in questa sede evidenziare sono semmai le argomentazioni “giuridiche” utilizzate dal Governo degli Stati Uniti a fondamento dell’intervento bellico e, più in generale, le ragioni diffusamente addotte a sostegno di quella che è stata definita la “guerra costituente” americana⁴¹ o più romanticamente la “Great War for the Constitution”⁴².

Due i passaggi che appaiono a tale riguardo dirimenti:

a) Il discorso tenuto dal Presidente Lincoln il 4 marzo 1861 in occasione dell’inaugurazione del suo mandato presidenziale.

In quell’occasione Lincoln, sulla scia delle teorie formulate negli anni precedenti da Joseph Story, rileva che il principale elemento trainante di tutto il processo costituente americano è stato la costruzione della nazione: «noi troviamo che l’affermazione che, da un punto di vista legale, l’Unione è perpetua viene confermata dalla storia dell’Unione stessa. L’Unione è molto più antica della Costituzione. Fu costituita infatti sugli articoli di Associazione nel 1744. Maturò e progredì con la Dichiarazione di Indipendenza del 1776. Maturò ulteriormente; e ne fan fede

(39) M.A. JONES, *Storia degli Stati Uniti d’America*, Milano, 2002, p. 191.

(40) Sul punto si rinvia all’interessante ricostruzione storica di R. LURAGHI, *La guerra civile americana. Le ragioni e i protagonisti del primo conflitto industriale*, Milano, 2013.

(41) Così C. MARGIOTTA, *L’ultimo diritto*, cit., p. 76, secondo la quale non vi è dubbio che «la guerra dichiarata da Lincoln al fine di impedire la separazione degli Stati abbia il carattere costitutivo: lo stato di eccezione, che ha una relazione complessa con la guerra, viene risolto a favore della conservazione dell’Unione e del suo consolidamento».

(42) G. SIMMENS, *The American Civil War and the Origins of Modern States*, New York, 1958, p. 67.

i 13 Stati di allora, vincolati e impegnati a che essa dovesse essere perpetua, secondo gli articoli della Confederazione nel 1778. E finalmente nel 1787, uno degli scopi dichiarati per ordinare e stabilire la Costituzione fu di «formare una Unione più perfetta»⁴³.

Per Lincoln, in definitiva, il vincolo costituzionale è un vincolo *nazionale*: originario, consustanziale e in quanto tale irrevocabile⁴⁴. La decisione unilaterale assunta da un singolo Stato di secedere deve pertanto ritenersi costituzionalmente illegale, in quanto da essa discenderebbe la distruzione dell'Unione stessa: «Si deduce, da questi punti di vista, che nessuno Stato può, per sua semplice decisione, uscire legalmente dall'Unione; che risoluzioni e ordinanze stabilite a tal fine sono prive di valore legale; che atti di violenza, all'interno di uno Stato o degli Stati, contro l'autorità degli Stati Uniti sono insurrezionali e rivoluzionari, a seconda delle circostanze»⁴⁵;

b) la sentenza Texas v. White (1869, 74, U.S. 700) emanata dalla Corte suprema all'indomani della guerra civile.

Con questa decisione il giudice americano dichiara l'illegittimità costituzionale della secessione, in ragione del carattere vincolante e perpetuo dell'Unione, ma allo stesso tempo ribadisce che l'autonomia politica dei singoli Stati è parte integrante della nazione americana e della sua stessa Costituzione:

«Nella Costituzione il termine “Stato” indica generalmente un insieme di persone, un territorio e un Governo. Uno Stato, nel senso comune utilizzato dalla Costituzione, è una comunità politica di cittadini liberi, che occupa un territorio con confini certi e con un Governo vincolato al rispetto della Costituzione [...] L'unione tra gli Stati, sotto una Costituzione co-

(43) *Discorso del Presidente Lincoln (4 marzo 1861)* in R. ROMEO - G. TALAMO (a cura di), *L'età contemporanea*, III, Torino, 1969, p. 95.

(44) Sul punto polemicamente A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., p. 158; e, soprattutto, D.W. LINVINGSTON, *The very idea of Secession*, in *Society*, 1998, p. 38, che definisce quello di Lincoln un tentativo surrettizio di alterare la storia costituzionale: «rovescia quasi ottant'anni di esperienza costituzionale americana con la propria scellerata teoria che fosse l'Unione a creare gli Stati e non gli Stati l'Unione».

(45) *Discorso del Presidente Lincoln (4 marzo 1861)*, cit., p. 95.

mune, costituisce invece un'unità politica distinta e maggiore [rispetto al singolo Stato] che la Costituzione indica come gli Stati Uniti. L'Unione degli Stati non indica pertanto un rapporto puramente artificiale e casuale. È iniziata tra le colonie e poi cresciuta grazie alla loro origine comune, le simpatie reciproche, l'affinità dei principi, la similitudine degli interessi, le relazioni geografiche [...] la Costituzione è stata redatta "per formare un'Unione più perfetta." È arduo trasmettere l'idea di un'unità indissolubile più chiaramente di queste parole. Che cosa può essere indissolubile se non un'Unione perpetua, da rendere perfetta?

Ma perpetuità e indissolubilità dell'Unione non implicano però in nessun modo la perdita di un'esistenza distinta e individuale o del potere di autogoverno da parte degli Stati [...] La Costituzione, in tutte le sue disposizioni, ci appare come un'Unione indistruttibile composta di Stati indistruttibili»⁴⁶.

5. *La via costituzionale alla secessione: un ossimoro*

Il dibattito americano sul diritto di secessione è destinato ad assumere, nel corso della storia del costituzionalismo occidentale, una valenza paradigmatica. Cinque le indicazioni essenziali che è possibile mutuare dal confronto giuridico sviluppatosi negli USA, a metà dell'Ottocento, attorno ai tali temi:

- a) negli ordinamenti costituzionali moderni la sovranità appartiene al popolo e non alle diverse entità territoriali che compongono lo Stato (Regioni, Province, Stati federati). Ognuna di esse, «nel senso comune utilizzato dalla Costituzione, è una comunità politica di cittadini liberi, che occupa un territorio con confini certi e con un Governo vincolato al rispetto della Costituzione» (sentenza *Texas v. White* (1869, 74, U.S. 700);
- b) nessuna comunità territoriale può procedere unilateralmente (*per sua semplice decisione*) alla secessione: «risoluzioni e ordinanze stabilite a tal fine sono prive di valore legale» (come sostenuto da Lincoln).

(46) *Texas v. White*, 74 U.S. 700 in <http://supreme.justia.com/us/74/700/case.html>. La rilevanza assunta da questa decisione della Corte suprema all'interno del dibattito sul diritto di secessione è stata recentemente evidenziata da P. RADAN - A. PAVKOVIC, *Creating New States. Theory and Practice of Secession*, New York, 2013, p. 222 ss.

- c) la Costituzione in quanto espressione e forma dell'unità politica dello Stato (nella sua «perpetuità e indissolubilità») non può prevedere il diritto di secessione. L'irruzione dei processi di secessione porrebbe l'ordinamento di fronte a uno stato d'eccezione, per sua natura inidoneo a essere disciplinato sul piano normativo. Una eventuale previsione del diritto di secessione costituirebbe, pertanto, un evidente ossimoro: la legittimazione di future violazioni dell'unità dello Stato da parte dell'ordinamento medesimo.
- d) ciò non vuol dire che un movimento secessionista per imporsi debba far ricorso alla violenza. Né tanto meno che lo Stato debba reagire ai tentativi di secessione ricorrendo alla repressione o impiegando la forza militare. L'esperienza storica ha ripetutamente contraddetto quelle opinioni, ancora oggi diffuse (soprattutto in politologia), secondo le quali «i processi di secessione [...] sono sempre caratterizzati dal ricorso alla violenza: dal delitto politico al terrorismo, dal costituirsi di bande armate alla formazione di veri e propri eserciti»⁴⁷. Così come ha anche, parimenti, smentito che ogni «Governo centrale [che] si sente abbastanza forte, può decidere [...] di rispondere con provvedimenti di polizia, altrimenti farà intervenire [contro i secessionisti] l'esercito»⁴⁸.

Le teorie sul *duty to negotiate* (sul modello canadese) o sul *due process* (di matrice inglese) hanno dimostrato che esistono margini di trattativa che possono essere sperimentati per (provare a) ricomporre il conflitto e scongiurare così nuove guerre di secessione. D'altronde come la stessa esperienza costituzionale americana ci ha *a contrario* dimostrato vi è in solo modo per «evitare quest'ultima conseguenza [...] ricorrere a un compromesso. Se infatti la Costituzione non è altro che un insieme di compromessi (per quanto ordinato gerarchicamente), la soluzione di una situazione di radicale squilibrio non può darsi che mediante un rinegoziazione complessivo dell'intera struttura dell'accordo. Altrimenti c'è il con-

(47) F. ATTINÀ, *Secessione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (diretto da), *Dizionario di politica*, Torino, 1990, p. 1004.

(48) F. ATTINÀ, *Secessione*, cit., p. 1005.

flitto, o al massimo l'emergenza di una formula dilatoria del conflitto stesso»⁴⁹.

- e) La mancata ricomposizione della frattura determinatasi nel tempo fra territori e Stato potrebbe indurre "responsabilmente" quest'ultimo ad avviare un procedimento "alegale", in senso romaniano, al fine di consentire lo svolgimento di un *referendum* per l'autodeterminazione. Potrebbe così avvenire che «con i modi e con le forme regolate dal proprio diritto si disgreghi da uno Stato qualche sua parte; che tale procedimento giuridico però si arresti al momento in cui la disgregazione viene compiuta, in modo che debba qualificarsi né conforme né contrario ad alcun diritto positivo, ma semplicemente ad esso estraneo, il procedimento ulteriore, con cui la parte disgregata si costituisce a nuovo Stato o stabilisce di aggregarsi ad un altro Stato»⁵⁰.

Di qui la dimensione costituente dei processi di secessione destinata fatalmente a coinvolgere sia la *community separate* che, in caso di esito positivo del *referendum*, tenderà progressivamente ad assumere tutti i connotati di un nuovo Stato (con un suo popolo, un suo territorio e presumibilmente una sua Costituzione). Sia lo Stato originario che ha visto infrangersi la sua unità politica e territoriale e che, in ragione di ciò, non può continuare ad esistere e agire *tamquam non esset*: in un ordinamento – ci ricorda Carl Schmitt – «non possono esserci due unità, poiché l'essenza dell'unità consiste proprio nell'essere una unità»⁵¹. Dalla guerra "costituente" di Lincoln alle secessioni del mondo globale è questo il paradigma concettuale attorno al quale si è venuta dipanando la tradizione del costituzionalismo moderno, compreso quello di matrice europea. Con un'unica eccezione: il c.d. costituzionalismo socialista. O almeno così si ritiene.

(49) A. NEGRI, *Il potere costituente*, cit., p. 232.

(50) S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (1901), in *Id.*, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969, p. 35.

(51) C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, 1984, p. 487.

6. *Il costituzionalismo socialista: tra riconoscimento formale del diritto di secessione e negazione sostanziale del suo esercizio*

L'espressione "autodeterminazione dei popoli" risale al 1865 quando tale formula apparve per la prima volta nel *Proclama sulla questione polacca*, approvato dalla Prima Internazionale⁵². Sarà però solo con il Congresso Internazionale di Londra del 1896 che il riconoscimento del principio di autodeterminazione verrà formalmente recepito dal movimento socialista:

«Il Congresso sostiene il diritto alla completa autodeterminazione di tutte le nazioni ed è solidale con gli operai di tutti i Paesi che attualmente soffrono sotto il giogo del dispotismo militare, nazionale o di altro genere»⁵³.

Da quel momento il principio di autodeterminazione è destinato a divenire parte integrante della strategia politica del movimento operaio⁵⁴. Punto di riferimento imprescindibile saranno gli scritti di Marx ed Engels a sostegno dell'indipendenza italiana e irlandese⁵⁵. E, successivamente, di Lenin.

Nella concezione rivoluzionaria leninista il principio di autodeterminazione dei popoli è l'altra faccia del socialismo:

«il socialismo vittorioso – scriveva il rivoluzionario russo nel 1916 – deve necessariamente instaurare la completa democrazia e, quindi, non deve attuare soltanto l'assoluta eguaglianza dei diritti delle nazioni, ma anche riconoscere il diritto di autodecisione delle nazioni oppresse, cioè il diritto alla libera separazione politica»⁵⁶.

(52) Il *Proclama*, approvato alla Conferenza di Londra del 1865, rivendicava «il bisogno di annientare l'influenza russa in Europa, affermando il diritto all'autodeterminazione e la ricostruzione della Polonia su basi sociali e democratiche» (*Proclama sulla questione polacca*, in R. DEL NEGRO (a cura di), *Storia del movimento operaio. Documenti*, Roma, 1976, p. 23).

(53) *Sul diritto dei popoli all'autodeterminazione* (1896), in R. DEL NEGRO (a cura di), *Storia del movimento operaio*, cit., p. 45.

(54) Nel 1898 il primo congresso del partito socialdemocratico russo riconosce il diritto delle nazioni all'autodeterminazione (diritto, dal 1903, recepito anche nello Statuto del partito).

(55) K. MARX - F. ENGELS, *Sul Risorgimento italiano*, Roma, 1959; K. MARX - F. ENGELS, *Sull'Irlanda*, Roma, 1973.

(56) V.I. LENIN, *La rivoluzione socialista e il diritto delle nazioni all'autodecisione* (1916) in *Id.*, *Il diritto delle nazioni all'autodeterminazione*, Roma, 1978, p. 92.

A pochi giorni dalla vittoria della rivoluzione d'ottobre viene emanata a Mosca la *Dichiarazione sui diritti dei popoli della Russia* (15 novembre 1917). La *Dichiarazione* dopo aver proclamato la piena "eguaglianza e sovranità dei popoli" sancisce solennemente «il diritto dei popoli della Russia alla libera autodeterminazione, fino alla separazione e alla Costituzione di uno Stato indipendente»⁵⁷.

Il sistema sovietico è il primo ordinamento giuridico del mondo contemporaneo (successivamente imitato da altri ordinamenti del mondo socialista)⁵⁸ a sancire formalmente, sul piano costituzionale, il diritto alla secessione. E ciò sin dalla Costituzione del 1918 che, dopo aver affermato che la «Repubblica Sovietica Russa viene costituita come federazione di Repubbliche sovietiche nazionali sulla base di una libera unione di nazioni libere» (art. 2), all'art. 4 riconosce espressamente il diritto alla «libera autodeterminazione delle nazioni»⁵⁹. Diritto, questo, il cui

(57) In questa *Dichiarazione sui diritti dei popoli della Russia* si legge: «Il Congresso dei Soviet, nel mese di giugno di quest'anno, ha proclamato per i popoli della Russia il diritto alla libera autodeterminazione. Il II Congresso dei Soviet, nell'ottobre di quest'anno, ha confermato questo diritto imprescrittibile per i popoli della Russia, in maniera più risoluta e precisa». La *Dichiarazione* è contenuta in P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHIZZI, *La Costituzione sovietica del 1977*, Milano, 1990, p. 394.

(58) Ci si riferisce, in particolare, alla *Costituzione della Repubblica popolare federativa di Jugoslavia* (1946) che all'art. 1 recitava: «La Repubblica socialista federativa di Jugoslavia è uno Stato popolare federale, in forma repubblicana, una comunità di popoli uguali nei diritti, che, sulla base del diritto di autodeterminazione, compreso il diritto di separazione, hanno espresso la loro volontà di vivere insieme in uno Stato federativo». Dello stesso tenore è il preambolo della Costituzione del 1963 che riconosceva a ognuno dei «popoli della Jugoslavia [...] il diritto all'autodeterminazione, compreso il diritto alla separazione». Di particolare interesse è anche la Costituzione della Repubblica sovietica cinese del 1931 che, a tale riguardo, stabiliva: «il governo sovietico [...] riconosce il diritto all'autodeterminazione delle minoranze nazionali [...] sino alla formazione di uno Stato indipendente per ognuna di esse». Nella successiva Costituzione della Repubblica popolare (1975) di tale disposizione non v'è però più alcuna traccia. Le tendenze centraliste hanno avuto il sopravvento, come si evince dal contenuto e dal tenore normativo dell'art. 4: «La Repubblica Popolare Cinese è uno Stato unitario multinazionale. Le aree dotate di autonomia regionale sono parte inalienabili della Repubblica popolare». Sul punto si veda l'interessante ricostruzione di D. NORBU, *Chinese Communist Views on National Self-Determination (1922-56)*. *Origins of China's National Minorities Policy*, in *International Studies*, 1988, p. 327 ss.

(59) Fu a partire da tali premesse, di carattere costituzionale, che si è proceduto in Russia alla firma degli accordi di pace con i tre Stati baltici (trattati significativamente scanditi da precisi riferimenti normativi al diritto di secessione). Ci si riferisce al Trattato di pace con l'Estonia (2 febbraio 1920) nel quale è espressamente riconosciuto il diritto dei popoli dell'Unione a «separarsi completamente dallo Stato di cui fanno parte» (art. 2). E ai successivi accordi conclusi con la Lituania (12 luglio 1920) e la Lettonia (11 agosto 1920).

esercizio avrebbe tuttavia dovuto essere rigorosamente vagliato dal Governo dei Soviet, fra le cui funzioni rientrava anche quella di deliberare sulla «ammissione in seno alla Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa di nuovi membri della Repubblica Sovietica e il riconoscimento della secessione dalla Federazione Russa di singole parti della stessa» (art. 49, lett. e))⁶⁰.

Sulla stessa scia si porrà anche la Costituzione sovietica del 1924 che, pur ribadendo all'art. 4 che «ognuna delle Repubbliche federate conserva il diritto di libera secessione dall'Unione», all'art. 6 non esita tuttavia a ingessare tale prerogativa vincolandola all'unanime «consenso di tutte le Repubbliche che fanno parte dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche»⁶¹. L'URSS si stava avviando verso lo stalinismo. Saranno questi gli anni della cd. «russificazione»: le politiche di sostegno delle lingue nazionali verranno interrotte, il russo diviene la lingua «prioritaria» in tutte le scuole, si assiste a una drastica riduzione delle attività di promozione delle culture nazionali⁶². Dalla politica di convivenza fra le diverse nazioni dell'URSS si passerà così, in breve tempo, alla loro omologazione favorita dalla repentina irruzione di una «cultura [...] nazionale nella forma, socialista nel contenuto»⁶³.

Tale impianto regressivo è destinato a riflettersi appieno nella Costituzione del 1936. Con la sua entrata in vigore «ogni Repubblica federata conserva il diritto di libera secessione dall'URSS» (art. 17), ma allo stesso tempo si consolida enormemente anche il controllo del potere centrale sulle istituzioni locali (art. 60)⁶⁴.

(60) Si tratta di una disposizione ritenuta alquanto insidiosa e di per sé idonea a vanificare il riconoscimento del diritto di secessione. E ciò in ragione della squilibrata distribuzione dei seggi all'interno del Soviet, tale da determinare, in modo sistematico, una preponderante maggioranza al suo interno dei rappresentanti russi (così G. AMBROSINI, *L'Unione sovietica nella sua formazione e struttura*, Palermo, 1935, p. 144 ss.).

(61) Cfr. G. CODEVILLA, *Dalla rivoluzione bolscevica alla Federazione russa. Traduzione e commento dei primi atti normativi e dei testi costituzionali*, Milano, 1996, p. 136 ss.

(62) Per una esaustiva ricostruzione dei processi di «russificazione» negli anni dello stalinismo si rinvia a G. BOFFA, *Storia dell'Unione sovietica*, Roma, 1990, II, p. 203 ss.

(63) J. STALIN, *Il marxismo e la linguistica*, Milano, 1968, p. 34.

(64) Sul punto, in particolare, A. PONSÌ, *Partito unico e democrazia in Urss: la Costituzione sovietica del 1936*, Roma - Bari, 1977.

Il processo di integrazione nazionale va quindi avanti. Con il XXII Congresso del PCUS (1961) si apre una «nuova fase delle relazioni nazionali nell'URSS [...] le nazioni si avvicineranno sempre di più fino a giungere alla completa unità [...] le frontiere delle Repubbliche federate perdono sempre più valore»⁶⁵.

Punto risolutivo di condensazione di queste istanze sarà la Costituzione del 1977 significativamente protesa a favorire una «politica di sviluppo integrale e di riavvicinamento di tutte le nazioni e di tutti i popoli dell'URSS» (art. 36)⁶⁶. Certo, l'art. 72 della Costituzione continuerà ancora ad affermare che «ogni Repubblica federata conserva il diritto di libera secessione dall'URSS», ma si tratta sempre più di una formula ridondante e stantia, oramai vanificata dall'art. 75 che stabilisce, a chiare lettere, che «la sovranità dell'URSS si estende a tutto il suo territorio».

Con il crollo del muro di Berlino e la crisi dell'egemonia sovietica nel mondo, all'interno dell'URSS si assiste all'incalzante emersione di inedite spirali secessioniste. In breve tempo dalle «semplici» rivendicazioni di tipo linguistico o culturale (esprese in modo particolare dalla Bielorussia e dalle Repubbliche baltiche) si passerà a vere e proprie dichiarazioni di indipendenza.

Nell'arco di pochi mesi un crescente numero di Stati delibereranno leggi e regolamenti idonei a disciplinare lo svolgimento dei *referendum* secessionisti. Fra i primi, il Parlamento lituano intento a rescindere (anche formalmente) ogni legame politico con il resto dell'Unione. Sulla stessa scia si collocheranno nei mesi successivi Estonia e Lettonia.

In URSS le richieste di secessione sono oramai all'ordine del giorno. Il Presidente Gorbaciov sollecita allora l'approvazione di una «legge sulla secessione». Si tratta di un'iniziativa senza precedenti. Per la prima volta in URSS si procede alla approvazione di una legge di attuazione del diritto di secessione (formalmente sancito dall'art. 72 del-

(65) B. NAHAYLO - V. SWOBODA, *Disunione sovietica*, Milano, 1991, p. 179.

(66) Sulla Costituzione del 1977 si vedano, in particolare, i contributi di P. BISCARETTI DI RUFFIA - G. CRESPI REGHIZZI, *La Costituzione sovietica del 1977*, Milano, 1977; A. PAGLIETTI, *La Costituzione sovietica del 1977 nei suoi precedenti storici e nel quadro del costituzionalismo moderno*, Roma, 1980.

la Carta costituzionale)⁶⁷. Il testo, costituito da venti articoli, ci pone tuttavia al cospetto di un *iter* alquanto frastagliato e caratterizzato da un'infinita sequela di votazioni, *quorum* (elevatissimi), atti deliberativi dei Soviet⁶⁸.

L'impressione che si ricava è di questo tipo: nel corso della storia sovietica (fino al 1990) «le norme di attuazione di questo fondamentale diritto non sono mai state emanate»⁶⁹ e quando è finalmente avvenuto è stato fatto male e fuori tempo massimo. Si tratta, infatti, di disposizioni asfittiche, ritagliate sulla contingenza storica, protese più ad arginare che a disciplinare le richieste di secessione. Ma vanamente.

I processi di secessione, in un quadro ordinamentale in disfacimento, sfuggono al diritto e non si lasciano incapsulare in procedimenti normativi. Non è un caso che, seppure le disposizioni di attuazione fossero già state promulgate, nessuna Repubblica "secessionista" ha inteso

(67) Sul punto, fra gli altri, A. BUCHANAN, *Secessione*, cit., p. 203, che giustamente rileva come «nonostante la Costituzione sovietica abbia a lungo contemplato un diritto alla secessione, essa non ha mai incluso, prima della attuale stagione di attività secessionista, alcuna clausola circa le modalità, le ragioni e le condizioni alle quali può essere promossa una secessione. Ciò è quasi certamente dovuto al fatto che i leader sovietici mai si sarebbero aspettati di veder esercitato tale diritto, né avrebbero mai concesso un simile esercizio».

(68) Il procedimento era suddiviso in tre fasi: *a) l'iniziativa referendaria* proveniente dal Soviet supremo di una Repubblica federata (e non da una comunità di rango inferiore, come, ad esempio, le Repubbliche autonome) o da un decimo dei suoi residenti; *b) la consultazione* da svolgersi tra i sei e i nove mesi nella Repubblica interessata. Il *referendum* era ritenuto valido qualora il quesito secessionista avesse ottenuto il consenso dei due terzi dell'elettorato residente nella Repubblica. A quel punto il Soviet della Repubblica medesima era chiamato a verificare la regolarità del procedimento referendario e in caso di esito negativo avrebbe dovuto indire una nuova consultazione entro i successivi tre mesi; *c) la c.d. fase di transizione*, della durata di cinque anni, nel corso della quale la Federazione e la Repubblica (separatista) avrebbero dovuto affrontare e risolvere tutte le questioni politiche ed economiche connesse al distacco. Salvo in ogni caso la possibilità – anche in questa fase – di richiedere un nuovo *referendum* (di natura oppositiva). Qualora la soluzione secessionista fosse stata nuovamente confermata dalla maggioranza dei due terzi, il Congresso dei Deputati del Popolo dell'URSS avrebbe conseguentemente dovuto adottare la c.d. "risoluzione confermativa di completamento del procedimento" (in caso contrario il quesito secessionista non avrebbe invece potuto più essere presentato prima di dieci anni). Come è evidente si tratta di procedure aventi quale obiettivo surrettizio quello di dissuadere – più che di regolamentare – i procedimenti di secessione. Infatti «la procedura delineata dalla legge, oltre a prevedere tempi di attuazione lunghissimi, era di tale macchinosità e incertezza da risultare in pratica inattuabile e si traduceva quindi nella sostanziale negazione del diritto che pretendeva di garantire» (S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, cit., p. 220).

(69) T. NAPOLITANO, *Istituzioni di diritto sovietico*, Torino, 1975, p. 281.

però seguire le tappe e i procedimenti così come scanditi dalla recente disciplina giuridica.

In URSS si è addivenuti, in quegli anni, alle secessioni, per vie di fatto, sulla base di procedure unilaterali e atti *extra ordinem*, seppure immediatamente riconosciuti dalla comunità internazionale. Al Governo sovietico non resterà allora altra soluzione che riconoscere che l'URSS era definitivamente implosa e che un nuovo processo costituente era ormai in atto⁷⁰.

7. Una conclusione senza conclusioni

Da questo breve *excursus* storico e costituzionale emerge alquanto chiaramente quanto siano complesse e contraddittorie sul piano ordinamentale disciplinare le modalità di esercizio del diritto di secessione. Introdurre in Costituzione la c.d. "clausola secessionista" vorrebbe, infatti, dire introdurre nell'ordinamento una condizione di potenziale dissoluzione dell'integrità territoriale dello Stato. Si tratterebbe di una clausola destinata a contraddire l'essenza stessa dello Stato, tra i cui obiettivi prioritari vi è quello di preservare l'unità politica.

Un modello questo che appare oggi visibilmente in crisi. La globalizzazione dell'economia ha in questi decenni alimentato la diffusione di nuove e radicali istanze territoriali, inducendo in molti casi le regioni più ricche a rivendicare ampie e sempre più pervasive condizioni di autonomia. Di qui l'innestarsi di spirali centrifughe, destinate in molti casi a sfociare nell'affermazione di vere e proprie rivendicazioni di stampo secessionista⁷¹.

Ma come hanno reagito gli Stati costituzionali (Canada, Belgio, Regno Unito, Spagna, ...) di fronte a tali tendenze? E quali sono state le stra-

(70) Con l'accordo di Minsk (8 dicembre 1991) i rappresentanti delle Repubbliche russa, bielorusse e ucraina convengono sulla definitiva cessazione dell'URSS quale soggetto di diritto internazionale e sulla necessità di dare vita a una nuova Comunità di Stati indipendenti (Csi). Per una attenta ricostruzione giuridica delle tappe che hanno portato alla dissoluzione dell'URSS si rinvia a C. FILIPPINI, *L'evoluzione del sistema sovietico fino alla sua dissoluzione e i riflessi internazionali*, in G. SACERDOTI (a cura di), *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Milano, 1995, p. 85 ss.

(71) Sulla definizione di "federalismo centrifugo" e sui suoi rapporti simbiotici con la cultura secessionista si rinvia a C. DE FIORES, *Secessione e forma di Stato*, in *Id.* - D. PETROSINO, *Secessione*, Roma, 1996, p. 89 ss.

tegie giuridiche e politiche sperimentate da questi movimenti nei confronti di ordinamenti le cui carte fondamentali negano risolutamente il diritto di secessione?

Si tratta di domande quanto mai complesse che meriterebbero una ulteriore e differente riflessione. Ma ... *omnia tempus habent*.