



## Un gioco di specchi: l'Unione europea e le autonomie, tra sovranismi e populismi

di

Entela Cukani\*

**SOMMARIO:** 1. Unione europea tra exit, populismi e sovranismi: le questioni aperte. -2. L'Unione europea e gli enti substatuali degli Stati membri. -3. Attuali tendenze al recupero della sovranità statale. -4. Sovranità e autonomia: "Voice – Exit – Loyalty". -5. "Dear enemy": la costruzione europea e il paradigma della sovranità dentro l'UE e nei "d'intorni".

### *1. Unione europea tra exit, populismi e sovranismi: le questioni aperte*

Esiste, com'è noto, un legame di mutua influenza tra il processo d'integrazione da tempo avviato in Europa e le trasformazioni che hanno coinvolto gli ordinamenti degli Stati membri. Un rapporto non certo lineare e unidirezionale: basti pensare alla *Brexit*, quel procedimento attraverso cui la Gran Bretagna sta cercando faticosamente di riaffermare la propria sovranità statale e nell'ambito del quale la definizione dei rapporti con l'Unione è condizionata dai problemi interni (questione irlandese, questione scozzese, ecc.)<sup>1</sup>. In senso più ampio, la retorica della riconquista della sovranità statale, portata avanti sulla scia dei populismi<sup>2</sup> - che per

---

\* Dottore e Assegnista di Ricerca in Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi del Salento.

<sup>1</sup> Su tali aspetti della *Brexit*, si rinvia diffusamente a C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, 2017; F. Savastano, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019; ne evidenzia le ricadute sul futuro dell'Europa V. Baldini, *La Brexit ed il futuro dell'unione: scende il campo (finalmente...) il potere costituente europeo ?*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2016, pp. 1 ss.

<sup>2</sup> Sulla natura inafferrabile del termine "populismo" cfr. E. Laclau, *On Populist Reason*, London, 2005, trad. it., *La ragione populista*, Roma-Bari, 2008; L. Zanatta, *Il populismo: una moda o un concetto?*, in *Ricerche di storia politica*, 3/2004, pp. 330 ss.; Id., *Il populismo*, Roma 2013; lo definisce alla stregua di un «essentially contested concept» sottolineandone l'indefinibilità e l'incommisurabilità A. Morelli, *Il riduzionismo populista e i suoi effetti sulla rappresentanza politica e sulla giurisdizione*, Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al Convegno su "Crisi della

effetto della crisi economica<sup>3</sup> sono oggi riscontrabili su scala globale<sup>4</sup> -, nel Eurozona presuppone che il processo d'integrazione, nel "menomare" uno degli elementi costitutivi dello Stato – appunto la sovranità –, abbia finito con il rendere l'Unione europea un agglomerato imperfetto di ordinamenti statali mutilati, se non di frammenti di Stati<sup>5</sup>. Secondo tali concezioni, la condizione di "post sovranità" che secondo alcuni caratterizza tanto l'UE quanto gli Stati membri<sup>6</sup>, deve lasciare il passo ad un Europa che ritorna ad essere "*Mundus furiosus*" nel quale gli Stati nazionali potrebbero riscattarsi solo rivendicando la loro piena sovranità<sup>7</sup>. In tale prospettiva, pertanto, l'organizzazione sovranazionale terrebbe sempre più faticosamente insieme quel che resta degli Stati nazionali e alla costruzione europea si affiancherebbe la costante tensione delle radici delle sovranità nazionali<sup>8</sup>.

---

rappresentanza e metamorfosi della funzione giurisdizionale", Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, 8-9 novembre 2018 testo che si è avuto modo di consultare per gentile concessione dell'A. ; sulle implicazioni del populismo nella rappresentanza e nel costituzionalismo cfr. J. Leca, *La démocratie à l'épreuve des pluralismes*, in *Revue française de science politique*, n. 2, 1996, pp. 230 ss.; Y. Mény, Y. Surel, *Par le peuple, pour le peuple*, Paris, 2000, trad. it. *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004; V. Baldini, *Populismo versus democrazia costituzionale*. In "dialogo" con Andreas Voßkuhle... , in *dirittifondamentali.it*, 2/2018, pp. 1 ss. Più diffusamente sul populismo cfr. almeno le ricostruzioni di L. Incisa Di Camerana, *Populismo*, e D. Grassi, *Il neopopulismo*, entrambi in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di Politica*, nuova ed. agg., Torino, 2016, rispettivamente pp. 732 ss. e 737 ss.; M. Anselmi, *Populismo. Teorie e problemi*, Milano, 2017; D. Palano, *Populismo*, Milano, 2017; M. Revelli, *Populismo 2.0*, Torino 2017.

<sup>3</sup> B. Moffitt, *How to perform crisis: A model for understanding the key role of crisis in contemporary populism*, in *Government and Opposition* 50(2):189–217, 2015.

<sup>4</sup> Per uno sguardo d'insieme dei movimenti populistici in un'ottica comparatistica si vedano i molteplici contributi presenti nel numero appositamente dedicato al tema: *Symposium: Populism in a Comparative Perspective*, in *Comparative Politics Newsletter*, Volume 26, Issue 2, Fall, 2016, pp. 1- 131; B. Moffitt, *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation*, Stanford, 2016.

<sup>5</sup> Cfr. A. Barba et al., *Rottamare Maastricht. Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, Roma, 2016; W. Mitchell, T. Fazi, *Reclaiming the State: a progressive vision of sovereignty for a post-neoliberal world*, London, 2017.

<sup>6</sup> Cfr. N. MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, 1999, specialmente pp. 36 - 131; Id., *The Health of Nations and the Health of Europe*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 7, 1-16. doi:10.5235/152888712802730756.

<sup>7</sup> In tal senso G. Tremonti, *Mundus furiosus. Il riscatto degli Stati e la fine della lunga incertezza*, Milano, 2016.

<sup>8</sup> Da ultimo, ne evidenzia il "carattere" artificiale dell'Unione europea che, rimasto meramente "politico", si trova oggi più che mai ad essere stretto nella morsa delle tendenze semplicistiche neo sovraniste, C. Pinelli, *Alla ricerca dell'autenticità perduta. Identità e differenze nei discorsi e nei progetti di Europa*, Napoli, 2017.

D'altro canto, lo scenario politico europeo è segnato da forti tensioni, determinate dal fatto che non tutte le forze politiche in campo e non tutti gli ordinamenti statali muovono nella medesima direzione. In una prospettiva opposta a quella della Gran Bretagna si collocano, ad esempio, la Scozia e la Catalogna, che vorrebbero trovare nella permanenza nell'Unione una via per separarsi rispettivamente dalla Gran Bretagna<sup>9</sup> e dalla Spagna<sup>10</sup>. Basti qui ricordare che la recente bocciatura dell'accordo negoziato con l'UE per la *Brexit* ha riportato alla ribalta le istanze indipendentiste della Scozia; in particolare, il Partito Nazionalista scozzese (Snp) ha chiesto alla premier Theresa May di prorogare l'operatività dell'art. 50 TUE in modo tale da convocare un secondo referendum. In effetti, secondo i sondaggi - posto che nel referendum del 2014 il 55,3 % dei votanti si è espresso per il no all'uscita della Scozia dal Regno Unito<sup>11</sup> e nel referendum del 2016 il 62% ha votato a favore dell'UE - la maggioranza della popolazione scozzese ritiene che, qualora si giungesse alla firma dell'accordo di *Brexit*, si dovrebbe svolgere un nuovo referendum sull'indipendenza della Scozia<sup>12</sup>.

Nel caso della Catalogna, invece, il processo separatista ha condotto il Paese ad una crisi politica senza precedenti. A seguito dell'esito favorevole del referendum del 2017, e della dichiarazione unilaterale del 27 ottobre 2017 della costituzione di una Repubblica indipendente catalana, come noto, per la prima volta nella storia

---

<sup>9</sup> Il caso della Gran Bretagna rimane quello più emblematico. Questo, in quanto, è il processo di *Brexit* che di fatto ha scatenato una nuova "ondata" di richieste indipendentiste specialmente da parte dell'Irlanda del Nord e della Scozia. Sul punto, si rinvia alle analisi di S. Douglas-Scott, *Brexit and the Scottish Question* e di J. Doyle, E. Connolly, *Brexit and the Northern Ireland Question* ambedue in F. Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit*, Oxford, 2017, rispettivamente pp. 115-139 e 139-163. Più in generale per la prospettiva irlandese, si veda da ultimo anche Ch. O'Sullivan, *Brexit: An Irish Perspective on a British Manufactured Problem*, in *Riv. Diritti Comparati*, 4 marzo 2019.

<sup>10</sup> Sul caso catalano, nella sterminata letteratura, si vedano almeno J. Weiler, *Catalonian Independence and the European Union*, in *EJIL* (Vol. 23/4) 2012; S. Forti, A. González, E. Vilalta, Da Cal Ucelay, (a cura di), *El proceso separatista en Cataluña. Análisis de un pasado reciente (2006-2017)*, Granada, 2017; G. Poggeschi, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, Napoli, 2018, e la bibliografia *ivi* richiamata.

<sup>11</sup> Per un commento delle implicazioni del referendum del 2014, si rinvia ai molteplici contributi presenti in A. Mcharg, Th. J. Mullen, A.C. Page, N. Walker (eds.), *The Scottish Independence Referendum: Constitutional and Political Implications*, Oxford, 2016; M. Keating (eds.), *Debating Scotland: Issues of Independence and Union in the 2014 Referendum*, Oxford, 2017.

<sup>12</sup> Cfr. W. Booth, *Scotland dreads Brexit. But is it enough to boost sentiment for Scottish independence?*, in *The Washington Post* del 11 febbraio del 2019.

costituzionale del Paese, le autorità di Madrid si sono indirizzate ad attivare la previsione di cui all'art. 155 della Costituzione spagnola<sup>13</sup>. Nella medesima direzione, poi, si muovono anche le aspirazioni dei Paesi Baschi che aspirano al riconoscimento del "diritto a decidere" di separarsi dalla Spagna e, dunque, di rimanere all'interno dell'UE<sup>14</sup>.

Da tale angolo visuale, si potrebbe, dunque, concludere che la stessa esistenza dell'Unione europea finisca paradossalmente con il costituire un movente formidabile per l'azione di movimenti indipendentisti e secessionisti<sup>15</sup>. In effetti, oltre al recupero della sovranità piena, la *Brexit* viene presentata come necessaria onde evitare anche una secessione della Scozia<sup>16</sup>.

Ambedue le tipologie di *exit*, qui evocate, rimangono legate al progressivo aumento dei movimenti populistici e sovranisti<sup>17</sup> ma vengono animate da due visioni opposte: la *Brexit* rimane fortemente euroscettica, le aspirazioni della Scozia e della Catalogna, invece, prima *facie*, sembrano pro europee.

La florida letteratura sul populismo, suole effettuare una distinzione tra il populismo di destra e quello di sinistra. Il populismo e il sovranismo di sinistra puntano al rovesciamento e alla riproposizione dell'ordine keynesiano facilitato

---

<sup>13</sup> Cfr. M. Plutino, *La vicenda catalana tra istanze politiche malposte e la dura logica dello stato di diritto*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2017, pp. 1-24; A. Mastromarino, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2017, pp. 1-13.

<sup>14</sup> Per le specificità del caso del Paese Basco si vedano le considerazioni di A. Lòpez-Basaguren (*L'autonomia del Paese Basco tra asimmetrie interne e riconoscimento europeo. Alla ricerca di un rapporto confederale e del riconoscimento del "diritto a decidere"*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, pp. 343-363) che mette in evidenza come di fatto le aspirazioni del Paese Basco sono quelle di una relazione di tipo confederale con la Spagna e a un riconoscimento europeo in caso di secessione.

<sup>15</sup> Per un panorama completo di tali movimenti regionali indipendentisti J.W. Friend, *Statless Nations. Western European Regional nationalisms and the Old Nations*, New York, 2012; C. Martinelli, *La sovranità nazionale tra spinte localistiche, ordinamenti sovranazionali e processi di globalizzazione*, in A. Campi, S. De Luca, F. Tuccari (a cura di), *Nazione e nazionalismi. Teorie, interpretazioni, sfide attuali*, Roma, 2018, pp. 297-311.

<sup>16</sup> M. Kendrick, *A Question of Sovereignty: Tax and the Brexit Referendum*, in *King's Law Journal*, 27(3), 2016, pp. 366 - 374.

<sup>17</sup> Cfr. H.-Georg Betz, *Daenerys Targaryen at IKEA: Left-wing Populism in Spain* e E. Ivarsflaten, *Siren Songs: Reflections on Contemporary Populism in Europe's Old Democracies*, in *Comparative Politics Newsletter*, Volume 26, Issue 2, Fall, 2016 rispettivamente pp. 4 ss. e 50 ss. Sempre nella stessa rivista, su *Brexit* e populismo si vedano i contributi raccolti nello *Special topic: Populism and Brexit*, pp. 107 ss.

dalla costruzione europea, predicando una riconquista del ruolo delle sovranità nazionali. Per contro, il sovranismo e il populismo di destra fanno leva su un nazionalismo economico basato esclusivamente su idee escludenti e, pertanto, alimentano i nazionalismi etnici e xenofobi in una declinazione quasi ottocentesca. Pur nella diversità delle prospettive, ambedue i movimenti puntano alla restituzione agli Stati di un ruolo strategico in materia di politica economica e, in quanto in antitesi alle dinamiche della globalizzazione e in contrapposizione alle politiche sovranazionali di concertazione, finiscono per essere sovranisti. La differenza risiede sul fatto che il populismo di sinistra predica un fortificazione del ruolo degli Stati all'interno dell'UE, e quello di destra, invece, in una prospettiva antieuropeista<sup>18</sup>.

A prescindere dagli orientamenti di destra o di sinistra, le performance populiste, pongono al centro le riscoperte virtù del popolo: diretto detentore della sovranità. Il ricorso ai referendum popolari, in effetti, è riscontrabile tanto nella *Brexit*, quanto nel caso della Scozia e della Catalogna<sup>19</sup>.

In generale, il meccanismo di dimostrazione delle affinità dei populistici con il popolo, mettono in stretta coincidenza i grandi cambiamenti economici con un corpo sociale sempre più disomogeneo. Gli *altri*, immigrati, costituiscono l'entità da escludere per difendere al meglio gli interessi del popolo<sup>20</sup>. Non a caso, la questione dell'immigrazione costituisce una delle retoriche principali dei movimenti politici populistici euroscettici venendo sbandierata quale via maestra per la riconquista della sovranità. Ma ancora di più, come la via principale in grado di fare gli interessi del "noi popolo" escludendo, pertanto, "loro". La *Brexit*, in effetti, rimane legata in maniera indissolubile anche alle vicende del *welfare state* britannico che si

---

<sup>18</sup> Cfr. A. Somma, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018, pp. 3 ss.; C. Mouffe, *For a Left Populism*, London-New York, 2018, trad. it. *Per un populismo di sinistra*, Bari-Roma 2018; C. Formenti, *La variante populista. Lotta di classe nel neoliberismo*, Roma, 2016; Alain De Benoist, *Populismo. La fine della destra e della sinistra*, Bologna, 2017.

<sup>19</sup> Tra i molti si vedano almeno cfr. I. Ruggiu, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *costituzionalismo.it*, 2016, n. 2, 1 ss.; L. Frosina, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum secessionisti. Un'analisi comparata*, in *Nomos*, n. 3/2017.

<sup>20</sup> Cfr. R. Brubaker, *Economic Crisis, Nationalism, and Politicized Ethnicity*, in C. Calhoun, G. Derluigan (eds.), *The deepening crisis. Governance challenges after neoliberalism*, New York – London, 2011, pp. 93 ss.

narra come minacciato dall'arrivo di europei e extra europei<sup>21</sup> ma lo stesso dicasi anche per il caso della Catalogna che vanta un Pil e un benessere economico superiore a quello delle altre *Comunidades*, nonché, per la Scozia<sup>22</sup>.

Nei principali Paesi europei, si assiste, inoltre, ad un'erosione della fiducia dei cittadini nei partiti storici in quanto, tramite le loro politiche, ritenuti responsabili di avere contribuito alla mal amministrazione del processo di integrazione, o quanto meno, in maniera avversa agli interessi nazionali<sup>23</sup>. Il tutto viene accompagnato dall'ascesa di movimenti politici - quali ad esempio l'Uk Independence Party nel Regno Unito, la Lega in Italia, il Front National in Francia, AfD in Germania ecc. -, accomunati da un forte respiro anti europeista e che pongono al centro dei propri dibattiti il recupero pieno della sovranità dei singoli Stati nazionali. In siffatto scenario, la *Brexit* viene vista come il prototipo di un nazionalpopulismo capace di innescare delle reazioni a catena tali da mettere a repentaglio la stessa sopravvivenza dell'UE<sup>24</sup>. A loro volta, le aspirazioni della Scozia e della Catalogna, facendo leva al legame storico tra popolo, sangue e territorio per giustificare la secessione dalla Gran Bretagna e Spagna, pur appellandosi all'"aggancio" UE, finiscono per trovare nei nazionalismi la causa e il pretesto di legittimazione del processo di *exit* al quale aspirano. Essendo ambedue le tipologie di *exit* fortemente animate da aspirazioni nazionalistiche, finiscono, pertanto, per essere ugualmente incompatibili con l'europeismo.

L'intreccio delle molle delle problematiche e dei sovrapposti processi qui richiamati rimangono inesorabilmente legati alle sorti del *federalizing process* europeo.

L'intento della presente ricerca è quello di indagare i problemi inerenti al rapporto tra integrazione europea e ordinamenti statali e substatali, al fine di mettere in luce come tali problemi assumano una fisionomia del tutto diversa a seconda dei punti

---

<sup>21</sup> Ne evidenzia tali aspetti A. Poggi, *Brexit e lo Stato sociale*, in *federalismi.it*, 16/2017, pp. 1-16.

<sup>22</sup> Cfr. E. Dalle Mulle, *The Nationalism of the Rich. Discourses and Strategies of Separatist Parties in Catalonia, Flanders, Northern Italy and Scotland*, London, 2018.

<sup>23</sup> Cfr. S. Fabbrini, *The sovereignist challenge*, in A.a. V.v., *60 anni di Unione politica. Prospettive italo-tedesche*, Stuttgart, 2019, pp. 15 ss., specialmente pp. 16-18.

<sup>24</sup> Per tale costruzione degli effetti della Brexit si veda R. Eatwell, M. Goodwin, *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*, Pelican, 2018.

di vista dai quali essi vengano visti e affrontati. Per usare una metafora, i punti di vista delle diverse componenti dell'Unione sembrano comporre una sorta di gioco degli specchi, nel quale, di volta in volta, l'organizzazione sovranazionale assume il ruolo di un'alleata o di una nemica della stessa sovranità dei singoli Stati membri.

La prima delle questioni su cui occorre soffermarsi è quella che attiene all'evoluzione dei rapporti tra Unione ed enti substatuali. Il problema è se tali rapporti possano sfociare in relazioni che vadano *oltre* lo Stato del quale gli stessi enti substatuali fanno parte. Vi è in atto nella costruzione europea una *governance* che esula dal *government*, e pertanto, dagli Stati? Qualora così fosse, vi sarebbero spazi per accogliere le aspirazioni della Scozia e della Catalogna confermando al contempo la necessità di *exit* degli Stati per riaffermare il proprio ruolo nello scenario globale.

Nel complesso, l'attuale scenario rende particolarmente difficile l'uso della stessa categoria tradizionale della sovranità; non è agevole, tuttavia, trovare concetti più adeguati all'analisi.

Sul versante interno agli Stati membri interessati dalle vicende richiamate, d'altro canto, rimane cruciale individuare un compromesso che riesca effettivamente a salvare la stessa unità dell'ordinamento statale nel suo complesso.

E se il nodo principale rimane quello dell'impatto dell'UE sul paradigma della sovranità, utili spunti, come si vedrà, possono trarsi dai "d'intorni", ossia da quegli ordinamenti di Stati che non fanno parte dell'UE, ma che tendono ad entrarvi.

## **2. L'Unione europea e gli enti substatuali degli Stati membri**

L'Unione europea, com'è a tutti noto, è un *unicum*, un'organizzazione dai connotati non facilmente decifrabili, un esemplare spesso assunto come modello, ma difficilmente ripetibile<sup>25</sup>. Del tutto particolare è, innanzitutto, l'*iter* seguito dal processo d'integrazione europea, che non è sfociato (e probabilmente non è

---

<sup>25</sup> M. Carducci, *La tridimensionalità delle integrazioni regionali tra America Latina ed Europa. Casi e problemi*, in M. Carducci - P. Riberi (a cura di), *La dinamica delle integrazioni regionali latinoamericane. Casi e materiali*, Torino, 2014, p. 11 ss.

destinato a farlo) in uno Stato federale compiuto (i cc.dd. Stati Uniti d'Europa)<sup>26</sup>. D'altro canto, la natura ibrida di tale organizzazione si coglie già nel modo in cui è intesa la spazialità politica europea: "spazio comune" e non "territorio comune" dell'Unione europea<sup>27</sup>. Nello "spazio comune", superata l'iniziale fase di "cecità regionale"<sup>28</sup>, a partire dall'89, i governi infra-statali hanno ottenuto un primo e significativo riconoscimento. Il regionalismo funzionale comunitario, di fatto, ha visto l'affermarsi di un *new regionalism* che ha investito pressoché tutti gli Stati membri dell'Unione, che, seppure nella diversità di forme, si sono aperti al riconoscimento di entità sub-statali<sup>29</sup>. Pur non godendo, le Comunità europee, di poteri diretti in tale campo, si è avuta una tendenza pressoché uniforme, coincidendo le regioni europee con le regioni istituzionali i cui confini, in aggiunta, hanno finito per rispecchiare la naturale composizione delle popolazioni locali<sup>30</sup>. Basti qui ricordare che, tra gli Stati membri, inizialmente solo l'Italia e la Germania si presentavano dotate di entità intermedie, e a tali ordinamenti si è poi affiancata la Spagna post-franchista. A partire dalla fine degli anni '80 il riconoscimento di entità intermedie ha interessato il Belgio, che ha poi avviato un processo di federalizzazione di tipo disaggregativo<sup>31</sup>; il Regno Unito, che, superata la fase della

---

<sup>26</sup> *Ex multis* cfr., P. Ridola, *Federalismo europeo e modelli federali*, in Id., *Diritto costituzionale comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, pp. 417-455; B. Caravita, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, n.17/2014, pp. 1-20; L. Melica, *L'Unione incompiuta*, Napoli, 2015.

<sup>27</sup> Come è stato evidenziato "Uno spazio economico, infatti, può svilupparsi in virtù del solo libero dispiegarsi delle forze del mercato, mentre un territorio è tale soltanto se incorpora, accanto alla vita economica dei cittadini, l'idea o l'aspettativa di forme di solidarietà e di legami di fraternità fra i membri della comunità che lo popolano". Così, G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Riv. AIC*, 3/2017, pp. 1-58, cit. p. 52.

<sup>28</sup> Secondo la celebre espressione di H.P. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zuseinem 65. Geburtstag*, Hrsg. Von E. von Cammerer, H. J. Schlochauer und E. Steindorff, Frankfurt am Main 1966, pp. 248 ss.

<sup>29</sup> Osserva Keating che "Faced with the need for functional capacity on the one hand, and bottom up pressures for more popular input, contestation of priorities and legitimation on the other, many states have instituted an intermediate, regional or 'meso' level of government". M. Keating, *Europe as a multilevel federation*, in *Journal of European Public Policy*, 24:4, 615-632, 2017, cit. p. 619.

<sup>30</sup> Cfr. A. Kuklinski, E.P. Swianiewicz, *The Polish Palatinatus: Experiences and Prospects. In The Rise of Meso Government in Europe*, London, 1996; M. Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, 1998; Id., *European Integration and the Nationalities Question*, in *Colección de Estudios Internacionales*, 2/2007, pp. 1-35.

<sup>31</sup> Per le tendenze disaggregative in Spagna e Belgio cfr. A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010.

parentesi conservatrice thatcheriana, a partire dall'98 si è indirizzato verso l'attuale forma devolutiva<sup>32</sup>; la Francia, che, a partire dalla metà degli anni '90, ha iniziato a caratterizzarsi per un regionalismo ibrido<sup>33</sup>; e il Portogallo con riferimento a Madeira e alle Azzorre<sup>34</sup>. E questi sono soltanto gli esempi più conosciuti.

Alla nuova ondata di regionalismo si è affiancata una tendenza al "superamento dell'indifferenza delle Costituzioni statali rispetto al livello sovranazionale"<sup>35</sup>, riconoscendosi alle entità sub-statali un ruolo crescente sia nella fase ascendente sia in quella discendente dei processi di decisione comunitaria e, quindi, anche nell'attuazione e nell'esecuzione degli atti dell'Unione europea<sup>36</sup>. D'altro canto, i governi infra-statali sono stati progressivamente accolti anche nell'architettura istituzionale della *governance* multilivello europea<sup>37</sup>. Passando da Maastricht a Lisbona, si è venuto a delineare un assetto integrazionista inclusivo anche delle autonomie sub-statali, espresso dalla formula dell'"Europa con le Regioni" riferendosi, tra l'altro, l'attuale art. 4.2 TUE, anche al livello locale<sup>38</sup>. La parabola dell'inserimento delle autonomie sub-statali nella struttura istituzionale europea, a

---

<sup>32</sup> A. Torre, *Le metamorfosi del governo territoriale (lo Stato devoluto è una nuova forma di Stato?)*, in Id. (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati europei*, Torino, 2007, pp. 309-337; G. Caravale, *A Family of Nations. Asimmetrie Territoriali nel Regno Unito tra Devolution e Brexit*, Napoli, 2017.

<sup>33</sup> M. Calamo Specchia, *Un nuovo regionalismo in Europa: il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Milano, 2004; E. Grosso, *Francia*, Bologna, 2006, pp. 93-105.

<sup>34</sup> Sulle vicissitudini del decentramento e delle autonomie regionali nel caso portoghese cfr. V. Piergigli, *Il decentramento territoriale nell'ordinamento portoghese: una soluzione (ancora) parziale e (sempre più) differenziata*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali: la distribuzione territoriale delle competenze: esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, pp. 1039-1091.

<sup>35</sup> Così A. D'Atena, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Tomo I, Padova, 2015, cit. pp. 697-698.

<sup>36</sup> Sul quale, ora, si vedano i numerosi contributi presenti in A. Morelli, A. Iannuzzi, C. Aliberti (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Napoli, 2018.

<sup>37</sup> La letteratura, al riguardo, è sterminata; tra i tanti, si vedano almeno G. Falcon, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *le Regioni*, 2/2001, pp. 327 ss.; A. D'Atena, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *le Regioni*, 1998, pp. 1414 ss.; Id., *Regioni e sovranazionalità*, in Id. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, pp. 2 ss.; G. Rivosecchi, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Riv. AIC*, 3/2017.

<sup>38</sup> Secondo alcuni, proprio il livello locale è destinato ad assumere un ruolo di primissimo piano nel sistema di *multilevel governance* europea. Cfr. A. Schink, *Kommunale Daseinsvorsorge in Europa*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 120 (14), 2005, pp. 861-870; I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action*, in *Columbia Journal of European Law*, 15 (3), pp. 349-407, spec. pp. 372 ss.

partire dall'ultima decade, è stata accompagnata dagli effetti derivanti dall'insieme di quelle misure finanziarie adottate a seguito della crisi economica in atto. Come da più parti sottolineato, la previsione di vincoli di bilancio e patti di stabilità economica ha provocato una forte spinta ri-centralizzatrice da parte degli Stati, sfociando il tutto in un impoverimento delle funzioni esercitate da parte delle autonomie, ma rimanendo intatto il loro riconoscimento istituzionale, tanto internamente agli Stati quanto nella struttura istituzionale europea<sup>39</sup>.

Quel che preme sottolineare, attraverso la sommaria ricostruzione qui effettuata, è che proprio la dinamica del regionalismo comunitario ha contribuito notevolmente a provocare il *big bang* delle autonomie territoriali all'interno dello spazio UE. A ben vedere, tuttavia, è stata degli Stati la scelta di far coincidere le regioni comunitarie con la formazione di autonomie territoriali caratterizzate, spesso, dalla presenza di una popolazione locale con peculiarità proprie rispetto a quella della maggioranza del singolo Stato. Si potrebbe concludere, dunque, che l'Unione europea abbia, in qualche modo, offerto una possibilità alle identità locali "forti" (come la Scozia) di ottenere un riconoscimento di autonomia *dentro* lo Stato. Tramite una "filtrazione" imprescindibile degli Stati, poi, le entità sub-statali partecipano alla costruzione multilivello e al sistema d'interazione "a rete"<sup>40</sup> dell'Unione. D'altro canto, il rispetto da parte dell'Unione della ripartizione

---

<sup>39</sup> Cfr. A.M. Nico, G. Luchena, *Vincoli europei di finanza pubblica e autonomia di bilancio. Una breve nota ricostruttiva*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2018, pp. 1 ss.; S. Mangiameli, *Sovranità costituzionale degli Stati membri e vincoli europei. Il difficile percorso per l'integrazione politica*, in A. Iacoviello (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, 2016, spec. pp. 321 ss.; G. Pitruzzella, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 427 ss.; con particolare riferimento ai mutamenti delle funzioni esercitate dalle autonomie sub-statali, a seguito delle diverse declinazioni del c.d. "patto di stabilità interno", E. Catelani, *Crisi economica e finanza delle autonomie territoriali*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Tomo I, cit., pp. 661-677; A. Ruggeri, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, in *Diritti Regionali (dirittiregionali.org)*, fascicolo I/2018, pp. 1-20.

<sup>40</sup> In tal senso, Antonio D'Atena, il quale, nel riprendere il pensiero di Sergio Bartole, sintetizza il processo in atto, "tanto a livello sovranazionale che delle costituzioni statali", e che riguarda "il rapporto tra unità, autonomie e integrazione sovranazionale», come un rapporto nel quale "la logica della supremazia non si presenta più come logica esclusiva, poiché ad essa si affianca (ed entro certi limiti si sostituisce) la filosofia della collaborazione": A. D'Atena, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Tomo I, cit., p. 700. Nello stesso senso, già S. Cassese, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M. Morisi (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, pp. 43 ss.

territoriale del potere politico degli Stati è oggi imposto dalla clausola identitaria ex art. 4.2 TUE<sup>41</sup>.

Nonostante le molteplici problematiche derivanti dalla non facile convivenza tra gli Stati membri che, specialmente a partire da Maastricht, viene attuata mediante modalità asimmetriche di “cessione di porzioni della sovranità”<sup>42</sup>, l’Unione europea si conferma come un’Unione di Stati, i quali rimangono gli unici titolari della sovranità<sup>43</sup>. Pur tenendo presente la complessità delle interazioni funzionali che si sviluppano per effetto della globalizzazione che hanno prodotto una decostruzione dello spazio in cui operano gli Stati nazionali<sup>44</sup>, sembra evidente che nella costruzione multilivello dell’Unione non si possano individuare spazi per un’autonomia *oltre* lo Stato tale da legittimare le pretese di *exit* della Catalogna e

---

<sup>41</sup> Sulla clausola identitaria di cui all’art. 4.2 TUE nella sterminata letteratura si vedano le osservazioni di A. Von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty*, in *Comm. Market L. Rev.*, 2011, pp. 1420 ss.; S. Mangiameli, *L’Unione Europea e l’identità degli Stati membri*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, 2015, pp. 1811-1845; P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015; Id., *Constitutional Identity in the EU-A Shield or a Sword?*, in *German L. Rev.*, vol. 18, n. 07, 01 December 2017, pp. 1617-1640; A. Ruggeri, *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell’araba fenice costituzionale: i “controlimiti”)*, in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell’anno 2016*, Torino, 2017, pp. 45 ss.

<sup>42</sup> Basti qui ricordare che la superiorità del diritto sovranazionale rispetto a quello interno riscontrabile, pur se in modalità differenti, tanto nel caso dell’Italia (art. 11 Cost.) quanto nel caso del Regno Unito (*Human Rights Act* del 1998 in vigore dal 2000), non è riscontrabile anche nel caso dell’ordinamento tedesco. In quest’ultimo, l’apertura al livello sovranazionale avviene solo nei limiti nei quali il livello sovranazionale realizzi quanto già fatto a livello nazionale. Non a caso, in effetti, sono proprio le pronunce del Tribunale federale tedesco che fungono da humus per la dottrina della “sovranità ceduta” all’UE fino ad essere definite come un vero e proprio “guinzaglio” alla piena integrazione europea. In tal senso S. Cassese, *L’Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2009, pp. 1003-1007. Sulle asimmetrie nella costruzione europea cfr.: B. De Witte, A. Ott, E. Vos (eds.), *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in Eu Law*, Northampton, 2017; B. De Witte, *An Undivided Union? Differentiated Integration in Post-Brexit Times*, in *Common Market Law Review*, 2018, pp. 227 ss.; G. Martinico, *Quanto è sostenibile l’integrazione (asimmetrica) sovranazionale. Note di diritto comparato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, pp. 287 ss.

<sup>43</sup> Nella sterminata letteratura si vedano almeno le osservazioni di cfr. A. Patroni Griffi, *L’Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna on-line*, 2015, pp. 1. ss.; A. Guazzarotti, *Sovranità e integrazione europea*, in *Riv. AIC*, 3/2017, pp. 1-12; A. Gusmai, *La metamorfosi della sovranità negli stati costituzionali europei*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2017, pp. 1-13 e alla bibliografia *ivi* richiamata.

<sup>44</sup> Cfr. R. Michaels, *Globalization and Law: Law Beyond the State*, in R. Banakar, M. Travers (eds.), *An Introduction to Law and Social Theory*, II ed., Oxford, 2013, pp. 289 ss.; H. Muir Watt, *Globalization and Comparative Law*, in M. Reimann, R. Zimmermann (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, pp. 580 ss.; R. Scarciglia, *Asimmetrie e globalizzazione del diritto*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, pp. 273 -285.

Scozia. Nella parabola delle autonomie all'interno dell'UE, il *government*, dunque gli Stati, rimangono attori imprescindibili per la partecipazione delle autonomie sub statali nella *governance* economica dell'UE.

### ***3. Attuali tendenze al recupero della sovranità statale***

La tendenza oggi dominante, sembra essere, indubbiamente, quella al recupero di un ruolo forte degli Stati e alla reiterazione del modello dello Stato nazione.

Impossibile fornire una definizione omnicomprensiva della fenomenologia oggi in atto che vede, da una parte, la riscoperta del paradigma della sovranità (Regno Unito) e la crisi che ne deriva e, dall'altra, movimenti separatisti che orientano l'azione dei governi di ordinamenti sub-statali (Catalogna e Scozia). Tuttavia, com'è stato rilevato, nella tradizione del costituzionalismo liberal-democratico la crisi non riguarda il modello dello Stato nazione<sup>45</sup>, poiché ogni comunità nazionale (o presunta tale) aspira all'acquisizione della forma di uno Stato sovrano con una propria Costituzione. Tali sono, ovviamente, le pretese del Regno Unito e al contempo quelle delle *statless nationes* della Catalogna e della Scozia.

Fermo restando, dunque, la mancata crisi del modello dello Stato nazione, se si guarda ai fenomeni più recenti, si può cogliere una diffusa tendenza alla riaffermazione del paradigma della sovranità statale, in una visione novecentesca, se non addirittura ottocentesca.

Da una parte, si assiste alla costruzione di segni materiali e ben visibili tra Stati (si pensi tanto alla politica anti-immigratoria del Presidente Trump e al progetto di muro tra Usa e Messico, quanto alle tendenze oggi in atto in molti Stati europei e ai muri che separano Serbia e Ungheria, Austria e Slovenia, Grecia e Turchia, Grecia e Macedonia, Bulgaria e Turchia, ecc.)<sup>46</sup>; dall'altra, al ritorno del nazionalismo

---

<sup>45</sup> G. de Vergottini, *La persistente sovranità*, in *ConsultaOnline*, 3 marzo 2014, pp. 1- 21; R. Tombs, *Sovereignty still makes sense, even in a globalised world*, in *Financial Times*, 4 July, 2017.

<sup>46</sup> Cfr. S. Sassen, *Borders, Walls, and Crumbling Sovereignty*, in *Political Theory* 40(1), 2012, pp. 116 ss.; ne offrono una lettura come muri eretti non in una visione della sovranità tipicamente westfaliana ma piuttosto per distinguere tra parte ricca e povera del globo W. Brown, *Walled States, Waning Sovereignty*, Brooklyn, 2010 e M. Paz, *The Law of Walls*, in *European Journal of International Law*, Vol. 28 no. 2, 2017, pp. 602 ss.

economico nei programmi dei partiti politici in ascesa in molti Stati europei<sup>47</sup>; sempre più spesso, inoltre, alle riscoperte virtù del popolo e agli strumenti di esercizio diretto (o partecipativo) della sua sovranità sono affidate scelte decisive<sup>48</sup>. Si è già detto delle torsioni populiste e sovraniste di tali tendenze<sup>49</sup>. Quel che qui preme sottolineare, è che trattassi di meccanismi attraverso i quali si mira a riaffermare la centralità del territorio statale e del popolo: imprescindibili elementi della sovranità degli Stati.

Non poche, inoltre, sono le tendenze che mirano a riaffermare un ruolo forte degli Stati anche nel mercato dell'economia e, pertanto, all'interno dei processi di globalizzazione.

Com'è noto, dal punto di vista della politica economica, le sfide della globalizzazione economica si sviluppano in un gioco di ombre tra *governance* e *government*. A sua volta, però, la globalizzazione economica presuppone la rimozione dei vincoli da parte degli Stati sovrani. Pertanto, la sovranità statale si pone ancora una volta alla base della globalizzazione economica e, dunque, anche nei molteplici processi di *governance* è sempre "il diritto sovrano dello Stato il titolo originario di legittimazione"<sup>50</sup>. L'attuale tendenza del recupero della sovranità statale, tuttavia, vede la partecipazione sempre più attiva degli Stati anche nelle logiche del mercato dell'economia. Sono molteplici in effetti, gli esempi di partecipazione degli Stati nelle quote delle grandi aziende economiche private, dando vita a quello che viene definito un "nuovo" capitalismo di Stato"<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Sui "rigurgiti" nazionalisti accompagnati dal "nazionalismo economico" e, pertanto, con sentimenti anti migratori e populistici cfr. R. Brubaker, *Between nationalism and civilizationism: the European populist moment in comparative perspective*, in *Ethnic and Racial Studies*, 40:8, 2017, pp. 1191-1226; F. Bilancia, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, 2018, 10, pp. 341 ss.

<sup>48</sup> Per una lettura critica di tale tendenza, cfr. A. Morelli, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2018, pp. 1 ss.

<sup>49</sup> Cfr. *supra*: Introduzione.

<sup>50</sup> O. Chessa, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancora attuale*, in *Riv. AIC*, 3/2017, cit. p. 26.

<sup>51</sup> A. Musacchio, S.G. Lazzarini, R.V. Aguilera, *New Varieties of State Capitalism: Strategic and Governance Implications*, in *Academy of Management Perspectives*, Vol. 29, No. 1; J. Kurlantzick, *State capitalism. How the Return of Statism is Transforming the World*, Oxford, 2016; K.E. Meyer, Y. Ding, J. Li, H. Zhang, *Overcoming Distrust: How State-Owned Enterprises Adapt their Foreign*

Quest'ultimo, è caratterizzato dall'ingerenza dei pubblici poteri nell'ordine economico ma non sorretto anche dalla volontà di "ripristinare i livelli accettabili di protezione sociale"<sup>52</sup>.

Trattassi in definitiva di un ingerenza degli Stati nel mercato in modalità puramente strumentale al recupero di un ruolo forte delle sovranità statuali nell'ordine internazionale.

#### 4. Sovranità e autonomia: "Voice – Exit – Loyalty"

Chiarito, dunque, che non vi è oggi alcuna crisi del *modello* dello Stato sovrano, ma al contrario si assiste ad un ritorno in auge del paradigma stesso della sovranità, le aspirazioni all'*exit* da parte delle entità sub-statali impongono di svolgere qualche, pur breve, osservazione sul rapporto tra sovranità e autonomia. Si tratta ovviamente di un tema di formidabile portata, sul quale è possibile esporre solo qualche breve e inevitabilmente episodica riflessione funzionale alle finalità del presente studio.

In riferimento alla sovranità, come ha ricordato di recente Andrea Morrone, esiste una "Babele di definizioni"<sup>53</sup>. Fermo rimane, tuttavia, che, nella dogmatica giuspubblicistica classica (ancora tramandata dalla corrente manualistica) insieme al popolo e al territorio, la sovranità rappresenta uno degli elementi costitutivi (e necessari) dello Stato. Essa, inoltre, presuppone un potere di governo originario e non derivato<sup>54</sup>.

Data la natura polisemica del termine, più difficile, invece, è l'individuazione di una definizione univoca di autonomia e, in tale prospettiva, è proprio l'aggettivo,

---

*Entries to Institutional Pressures Abroad*, in A. Cuervo-Cazurra (eds.), *State-Owned Multinationals*, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 211-251.

<sup>52</sup> A. Somma, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, op. cit., p. 16.

<sup>53</sup> A. Morrone, *Sovranità*, testo della relazione svolta al XXXI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, presso l'Università degli studi di Trento (11-12 novembre 2016), sul tema *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità rappresentanza territorio*, in *Rivista AIC*, 3/2017, p. 2.

<sup>54</sup> Nota è la ricostruzione di George Jellinek sui tre elementi che compongono uno Stato che egli definisce come «una corporazione di un popolo stabilmente insediato su un territorio, dotato di potere sovrano originario»: cfr. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 2a ed., Berlin 1905, trad. it., Modestino Petrozziello con introduzione e capitoli aggiunti di Vittorio Emanuele Orlando, Milano, 1950.

di volta in volta affiancato al sostantivo<sup>55</sup>, che risulta decisivo ai fini della determinazione del contenuto semantico dell'espressione.

Santi Romano definisce l'autonomia come la "potestà di darsi un ordinamento"<sup>56</sup>, ma, come osserva Carlo Lavagna, "non si può parlare di autonomia se non esiste un rapporto di eteronomia"<sup>57</sup>. Per dirla con Kelsen, l'ordinamento autonomo risulta essere riconosciuto da un'istanza superiore. Pertanto, dall'assenza della condizione di sovranità deriva che l'autonomia presuppone un ordinamento originato da quello superiore nel quale il primo rimane ricompreso<sup>58</sup>.

Anche le limitazioni della sovranità statale di fronte alle sfide della globalizzazione e all'inserimento in strutture internazionali e sovranazionali non pare lascino spazi per teorizzare un'autonomia *oltre* lo Stato, visto che la cartina tornasole, alla cui luce qualificare l'autonomia, rimane costituita dall'assenza di sovranità e da un potere legislativo derivato da quello originario statale.

Ciò posto, come rivelato da Roberto Bin, l'autonomia presuppone il riconoscimento non solo di una *differenziazione* della disciplina e degli ordinamenti delle entità alle quali viene riconosciuta, ma anche di una *diversità* specifica, di cui appunto si vuole tenere conto tramite l'autonomia medesima<sup>59</sup>. Tale diversità, laddove riconosciuta dagli ordinamenti statali, si esprime in senso di maggiore autonomia – di specialità – rispetto alle altre riconosciute dallo Stato.

---

<sup>55</sup> In tal senso, M.S. Giannini, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 852.

<sup>56</sup> Secondo l'Autore, nel suo significato più ampio e generico, il termine autonomia "...indica ogni possibilità di autodeterminazione e, quindi, le capacità attive, i poteri, i diritti soggettivi. Nel significato più specifico, che corrisponde alla sua etimologia, indica: soggettivamente la potestà di darsi un ordinamento giuridico, ed oggettivamente, il carattere proprio di un ordinamento giuridico che individui o enti si costituiscono da sé, in contrapposto al carattere degli ordinamenti che per essi sono costituiti da altri": S. Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, cit. p. 14.

<sup>57</sup> Cfr. C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Torino, 1979, pp. 859 ss.; e per una esaustiva costruzione storica del rapporto autonomia/eteronomia E. Fiel, *Antithetik Neu zeitlicher Vernunft*, Göttingen, 1987, pp. 25-112.

<sup>58</sup> In tal senso, H. Kelsen, *Il problema della sovranità* (1920), trad. it., Milano, 1989, pp. 22 ss., e, con particolare riferimento al concetto di autonomia e alle differenze con quello di sovranità, F. Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1940, pp. 108 ss.

<sup>59</sup> Cfr. R. Bin, *Relazione conclusiva* al Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?", Roma, 20 marzo 2014, *paper in Forum di Quad. cost.*, p.1.

Se si adotta uno sguardo d'insieme, rivolto al complesso delle autonomie che, nella maggioranza degli Stati eurocentrici, si pongono in una posizione di specialità, la diversità identitaria della popolazione del territorio che gode dell'autonomia rappresenta la ragione principale della speciale autonomia concessa e riconosciuta<sup>60</sup>. Le speciali condizioni giuridiche della Scozia, della Catalogna, dell'Irlanda, del Trentino-Alto Adige, delle Isole Aaland e Faroe e delle Regioni insulari del Portogallo derivano dal riconoscimento della storicità di una differente identità, radicata su una porzione del territorio statale, che si pone come causa e conseguenza della concessione di una *maggiore autonomia* rispetto alle altre entità che compongono lo Stato<sup>61</sup>. Vista l'influenza della composizione della popolazione che costituisce la maggioranza locale quale causa giustificatrice dello *status* di autonomia, si è parlato di "differenziale etnico" quale causa giustificatrice della "forma - autonomia" mediante la quale riceve riconoscimento "la sostanza - pretese di autogoverno dei gruppi". In tal senso l'asimmetria insita all'autonomia, derivante dal differenziale etnico, costituisce una "*variabile indipendente* capace di connotare sia la forma che il tipo dello Stato" diventando un "formante" e un "crittotipo" degli ordinamenti composti<sup>62</sup>.

L'autonomia, riconosciuta o concessa, diventa allora un metodo di risoluzione di un conflitto, adottando il quale le parti rinunciano alle proprie pretese estreme (*oltre l'ordinamento sovrano e contro il riconoscimento della diversità*), al contempo generando pluralità e conservando l'unità della sovranità statale, dando così vita ad un ordine dinamico ed aperto a negoziazioni tra centro e periferia, capace d'introdurre asimmetrie nell'organizzazione territoriale del potere statale. Il

---

<sup>60</sup> Si è parlato in tal senso di "nazionalismo interno" quale causa rilevante delle principali asimmetrie riscontrabili negli ordinamenti composti. Cfr. R.L Blanco Valdés, *Sobre la asimetría en los Estados federales y la utilidad práctica de una buena teoría*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2018, pp. 301-322.

<sup>61</sup> Cfr. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, *Regions and Territories with Special Status in Europe, Resolution and Study*, CPR(25)2 (Marzano Report), 2013.

<sup>62</sup> Tale costruzione è di E. Cukani, *Quel che resta dello Stato. Il differenziale, territoriale e non, delle autonomie nei Balcani occidentali*, Napoli, 2018, cit. p. 4 - 17; e ora nello stesso senso, definendo l'asimmetria quale "formante" e "crittotipo implicito" degli ordinamenti composti anche F. Palermo, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, pp. 255 ss.

compromesso raggiunto<sup>63</sup>, che dà vita allo *status* di autonomia, a sua volta, è disciplinato attraverso garanzie legali tali da metterlo al riparo da un'eventuale modifica unilaterale<sup>64</sup>. Sarebbe questo il caso dell'autonomia della Scozia, che, nel contesto britannico, rispetto alle altre entità si pone in posizione di asimmetria nonché rappresenta il prototipo della *devolution* con una storica ambizione autonomistica spesso sfociata in richieste di secessione<sup>65</sup> - riconosciuta con lo *Scotland Act* del 1998 poi modificato dallo *Scotland Act* del 2012 ora sostituito dallo *Scotland Act* del 2016<sup>66</sup> -, ma lo stesso dicasi anche della speciale autonomia della Catalogna.

A ben vedere, tramite tali meccanismi, però, si garantisce anche la *partecipazione* delle entità autonome alle istituzioni dello Stato. In tal senso, tramite le asimmetrie si preserva sia la specificità dell'autonomia che l'indivisibilità dello Stato. Inoltre, se l'indivisibilità dello Stato continua a segnare il confine entro il quale le autonomie si possono sviluppare ("limite assoluto"), l'unità costituisce un "limite elastico"<sup>67</sup> che non esclude una maggiore evoluzione dell'autonomia.

Tuttavia, se l'asimmetria risulta essere un elemento ricorrente in tutti gli odierni ordinamenti statali composti<sup>68</sup>, vi è al contempo la tendenza da parte degli

---

<sup>63</sup> Cfr. G. Gozzi, *In difesa del relativismo*, in *Il Mulino*, 2/2009, pp. 183-198. D'altro canto, come ricorda Kelsen, il compromesso si traduce nella "postposizione di ciò che divide gli associandi, a vantaggio di ciò che li unisce". Proprio la "reciproca tolleranza", quindi consente l'integrazione sociale. H. Kelsen, *Das problem des Parlamentarismus* (1924), trad. it., *Il problema del parlamentarismo*, in Id., *La democrazia*, Bologna, 1995, p. 177 ss. Sull'impiego del compromesso che genera autonomia a seguito delle rivendicazioni di una minoranza che, però, è maggioranza a livello locale cfr. R. Lapidoth, *Autonomy: Flexible Solutions to Intrastate Conflict*, USIP Press Books, February 1997; F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 2a ed., Padova, 2011, pp. 139 ss.;

<sup>64</sup> Sulle garanzie istituzionali delle comunità territoriali si rinvia, per tutti, a G. Rolla, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008, pp. 40 ss.

<sup>65</sup> In tal senso C. Martinelli, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, pp. 393-410.

<sup>66</sup> Sulle peculiarità della *devolution* britannica A. Torre, *Le metamorfosi del governo territoriale (lo Stato devoluto è una nuova forma di Stato?)*, op. cit.; G. Caravale, *A Family of Nations, Asimmetrie Territoriali nel Regno Unito tra Devolution e Brexit*, op. cit.

<sup>67</sup> Cfr. R. Bifulco, *Comm. Art. 5 Cost*, in *Comm. Cost.*, a cura di Bifulco, Celotto, e Olivetti, 2008, Padova, p. 132 ss.

<sup>68</sup> Come rivelato da Tarlton, l'asimmetria verticale (esercizio differenziato delle competenze riconosciute dallo Stato) o orizzontale (un'autonomia intesa in senso di specialità rispetto alle altre entità territoriali che compongono lo Stato) costituisce un elemento riscontrabile in tutti gli

ordinamenti statali di adottare una *tattica* indirizzata ad attenuare la specialità inizialmente riconosciuta solo ad una o più porzioni del territorio. Tale “terapia”<sup>69</sup> di omogeneizzazione degli *status* di autonomia avviene prevalentemente tramite l’adozione di lunghe liste di funzioni autonome aperte *alle altre* autonomie territoriali, mirando a far sbiadire i contorni delle iniziali specialità. Sempre all’interno della tattica della trasformazione delle asimmetrie in simmetrie, si possono collocare anche le decisioni delle Corti supreme che de-qualificano l’iniziale posizione di specialità riconosciuta nella Carta costituzionale. Tale ad esempio è stato il percorso seguito con la sentenza n. 31/2010<sup>70</sup> del *Tribunal Constitucional* che ha ridimensionato la posizione dello Statuto catalano nel sistema costituzionale così come inizialmente delineato dalla Carta fondamentale spagnola del 1978. Il tutto ha prodotto, come reazione estrema, un rafforzamento delle pretese indipendentiste catalane<sup>71</sup>.

Sempre sulla tattica che ambisce a privilegiare la simmetria - attuata prevalentemente per il tramite del “*compromiso dilatorio*” costituzionale che si è indirizzato verso un’evoluzione in senso di omogeneizzazione delle comunità territoriali<sup>72</sup> - in fin dei conti, si fondano i “malumori” della Catalogna che per

---

ordinamenti statali composti. C.D. Tarlton, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation*, in *Journal of Politics*, 4/1965, pp. 861 ss.

<sup>69</sup> A tal proposito si è parlato della assunzione di schemi sempre più decentrati in maniera “terapeutica” con la finalità di tamponare spinte secessionistiche. L’intento, pertanto, sarebbe quello di diminuire le differenziazioni derivanti dalla specialità inizialmente riconosciuta solo ad una o ad alcune parti del territorio statale. In tal senso, G. Poggeschi, *La devolution in Scozia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 957.

<sup>70</sup> Pubblicata nel BOE n. 172 del 16 luglio 2010.

<sup>71</sup> Sul punto si rinvia a cfr: Aa. Vv., *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, Madrid, 2011; M. Carrillo, *Después de la sentencia, un Estatuto desactivado*, in *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 15, 2010, pp. 26 ss.; P. Requejo Rodríguez, *La posición del Tribunal constitucional español tras su sentencia 31/2010*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 43, 2011, pp. 319 ss.

<sup>72</sup> Cfr. J.M. Castellà Andreu, *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2018, spec. pp. 25 ss. All’iniziale asimmetria individuabile nella previsione di una “via veloce” per accedere all’autonomia per le nazionalità storiche (Catalogna, Paesi Baschi, Galizia e successivamente Andalusia), e una “via lenta” per le altre entità autonome, già con i Patti Autonomici del 1982 e 1992, il legislatore spagnolo si era avviato verso un livellamento delle autonomie tentando di diminuire le asimmetrie derivanti dalla specialità inizialmente assicurata alle nazionalità storiche. Come controrispota a tale mancata diversificazione delle autonomie delle nazionalità storiche e quelle delle altre entità autonome della Spagna, congiuntamente con l’assenza di una previsione costituzionale del modello di

preservare la sua diversità rispetto alle altre Comunità autonome, partendo dagli *hechos diferenciales* costituzionalmente rilevanti<sup>73</sup>, rivendica una “iper-specialità” in materia legislativa e finanziaria<sup>74</sup>. Nello stesso senso si orientano le proposte che, per superare l’*empasse* politico istituzionale in Spagna, prospettano una “*cláusula catalana*” contenuta in una disposizione aggiuntiva per suggellare la speciale autonomia della Catalogna<sup>75</sup>.

Com’è stato osservato da Buchanan, la negazione di uno *status* speciale differenziato rispetto alle altre Comunità autonome, spingendo lo Stato spagnolo ad una quasi omogeneizzazione dei poteri autonomi delle diverse regioni, rivelerebbe la cattiva fede dello Stato centrale che, per ripristinare la legalità e onde evitare spinte secessionistiche, proprio nel caso della Catalogna dovrebbe aprirsi a “*un compromiso adecuado con la democracia y con el imperio de la ley conllevaría la disposición a renegociar la autonomía*”<sup>76</sup>.

Il famoso teorema di Hirschman “*Voice, Exit, Loyalty*”<sup>77</sup> ben racchiude la logica che sottostà a tali pretese di *exit*.

---

distribuzione territoriale del potere politico statale, come efficacemente riassunto da Silvio Gambino, si è dato avvio ad una “continua richiesta di ulteriore autonomia da parte di alcune CCAA che si è concretizzata con l’avvio di processi di riforma statutaria (a partire dalla metà degli anni Duemila), con i quali si è cercato di accrescere i tetti competenziali e di richiedere una autonomia viepiù ampia, in stridente tensione con la competenze statali e, più in generale, con lo stesso concetto di autonomia delineato in Costituzione”. Nei nuovi Statuti di autonomia, l’esistenza di un popolo e una nazione basca, catalana o gallese, nonostante il braccio di ferro con il *Tribunal Constitucional Espanol*, hanno costituito il punto di partenza specificato già nei Preamboli statuari per rivendicare un grado di autonomia maggiore, e pertanto, asimmetrica rispetto alle altre entità autonome che compongono lo Stato: cfr. S. Gambino, *Pretese sovranistiche della Catalogna e unità indissolubile della Nazione spagnola*, in *DPCE on line*, 3/2017, p. 451. Tale è stato l’effetto di misure adottate dallo Stato centrale specialmente a partire dagli anni ‘80. Basti qui ricordare i LOAPA del 1981, i *Pactos autonómicos* del 1992; l’uso delle *bases* negli anni novanta, ai quali infine, si aggiunge la politica ri-centralizzatrice degli ultimi anni. *Amplius* su tali aspetti, G. Poggeschi, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, op. cit.

<sup>73</sup> Sui quali si rinvia a M. Herrero De Miñón, *Derechos Historicos y Constitucion*, Madrid, 1998.

<sup>74</sup> Cfr. X.M. Núñez Seixas, *Le cauchemar espagnol. Quelques thèses sur la radicalisation de la question catalane (2010-2018)*, in *Histoire@Politique*, 11 (2018), n. 34.

<sup>75</sup> Come specifica J. M. Castellà Andreu (*Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, op.cit., p. 17): “*También se ha sugerido la incorporación de una «cláusula catalana» o Disposición Adicional reconocedora de un estatus particular, lo que supondría una reforma más acotada jurídicamente que las anteriores, pero de profundo impacto político*”.

<sup>76</sup> A. Buchanan, *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*, Barcelona, 2013, p. 20.

<sup>77</sup> A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, 1970.

Dalle entità autonome che godevano di una posizione di specialità la tattica sopra richiamata potrebbe essere vista come una violazione del principio di lealtà del patto compromissorio, in forza del quale esse godevano di una posizione di diversità riconosciuta e garantita rispetto alle altre autonomie. Pertanto, se la tutela di questa diversità/specialità non viene ripristinata, esse potrebbero sentirsi legittimate a non rispettare i vincoli scaturenti dal principio di leale collaborazione e, pertanto, l'*exit* potrebbe rappresentare un'opzione praticabile. In fin dei conti, proprio per sedare i sentimenti indipendentisti scozzesi, il governo britannico già prima dello svolgimento del referendum sull'indipendenza della Scozia nel 2014, si era impegnato, in caso di vittoria dei "no" alla secessione con il c.d. "*devomore/devomax*"<sup>78</sup>, ossia il riconoscimento di una maggiore autonomia e specialità per la Scozia. Una mossa preventiva, che in effetti, ha funzionato come causa deterrente per il "sì" ad una Scozia indipendente, rispettata poi con lo *Scotland Act* del 2016.

##### 5. "*Dear enemy*": La costruzione europea e il paradigma della sovranità dentro l'UE e nei "d'intorni"

Come si è cercato di evidenziare, l'ascesa dei movimenti populistici e sovranisti predica la necessità di un recupero pieno della sovranità statale narrata come minacciata dalla costruzione europea. Poi, tra spinte centrifughe (Brexit) ed (euro)centripete (Scozia e Catalogna) la costruzione europea si trova oggi a vivere un momento particolare della propria esistenza.

Da una parte, come sottolineato, l'*exit* dall'UE è intesa come una via anche per sedare le pretese di *exit* interne agli Stati. Da una prospettiva contraria, invece, la Catalogna e la Scozia predicano la necessità di *exit* dai propri Stati e un'adesione automatica all'UE quale unica via per la cura degli interessi e delle proprie identità "nazionali".

Si deve, tuttavia, considerare che quella europea è un'unione di Stati nella quale l'integrità territoriale di questi ultimi, oltre che dal diritto internazionale, è

---

<sup>78</sup> Art. 1 *Scotland Act* 2016.

riconosciuta anche dall'art. 4.2 TUE, che pone tale realtà come limite alla stessa ingerenza dell'Unione<sup>79</sup>. Anche nell'ipotesi in cui le rivendicazioni di exit interne giungessero a compimento, si esclude una *membership* automatica delle regioni secessionistiche all'UE. Al contrario, in effetti, le analisi<sup>80</sup> hanno evidenziato che in tali casi si dovrà procedere ai sensi dell'art. 48 TUE che disciplina i processi di adesione di nuovi Stati all'Unione.

Inoltre, anche qualora l'eventuale secessione giungesse a compimento, il riconoscimento di Stati indipendenti porrebbe non pochi problemi, non soltanto di carattere economico, ma anche politico e giuridico, specialmente con riferimento alla continuità degli Stati nei trattati internazionali<sup>81</sup>. Non si esclude, tra l'altro, che la volontà espressa dal nuovo Stato di aderire alle organizzazioni internazionali e alla stessa Unione europea si scontrerebbe con l'eventuale veto che lo Stato già membro dell'organizzazione internazionale o sovranazionale che avesse subito la

---

<sup>79</sup> Si è parlato a tal proposito di "controlimiti europeizzati". Cfr. A. Celotto, T. Groppi, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs. controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, pp. 1309 ss.; B. Guastaferrò, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze e "controlimiti europeizzati"*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 154 ss., e Id., *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, 1/2012, pp. 263 ss. Valgano, a tal proposito, le osservazioni di Beniamino Caravita che, partendo dalla delicata questione dell'indipendenza sospesa della Catalogna e ripercorrendo le diverse fasi dei rapporti tra autonomie, Stati nazionali e UE, sottolinea come, di fatto, a partire dal Trattato di Lisbona, gli Stati nazionali abbiano riacquisito il loro primato dopo una fase iniziale d'iperattività delle entità sub-statali e delle istituzioni sovranazionali, specificando che, con riferimento all'art. 4.2 TUE, "nessun dubbio, dunque, può essere avanzato: l'Unione rispetta il sistema delle autonomie, non spingendosi comunque a fornire ad esso una garanzia costituzionale europea" (B. Caravita, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *federalismi.it*, n. 19/2017, pp. 1 ss., cit. p. 4).

<sup>80</sup> Cfr. M. Chamon, G. Van Der Loo, *The Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening and Deepening?*, in *European Law Journal*, vol. 20, Issue 5, 2014, pp. 613 ss.; G. Yves, *Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union européenne: casse-tête juridique, défi politique*, in *Politique étrangère*, vol. hiver, no. 4, 2013, pp. 11 ss.

<sup>81</sup> Diverse, d'altro canto, sono i processi che possono sfociare nella successione di Stati. Si passa dalla partizione (come ad esempio quella tra India e il Pakistan nel 1977), alla secessione (come il Montenegro dall'Unione serbo - montenegrina nel 2006 o in Singapore del 1964), alla scissione o disunione (ex URSS e ex Jugoslavia a partire dagli anni '90). Il medesimo processo di successione di Stati, però, è riscontrabile anche nelle ipotesi di riunificazione, come ad esempio nel caso della riunificazione tedesca negli anni '90. La letteratura sul punto è sterminata. Per un quadro di sintesi si rinvia a P. Parzantzis, *La succession d'États aux traités multilatéraux à la lumière des mutations territoriales récentes*, Paris, 2002.

secessione e altri Stati che temessero il verificarsi di situazioni analoghe al loro interno potrebbero opporre<sup>82</sup>.

Le aspirazioni di *exit* interne agli Stati, in definitiva, non hanno mai avuto e, a tutt'oggi, non trovano alcuna causa di giustificazione nella costruzione europea.

Inoltre, se all'interno dell'Unione, la costruzione europea vuole essere esortata come promotrice di secessionismi e di nascite di "piccoli nazioni", va osservato che diametralmente opposti sono gli effetti prodotti dall'UE nell'ambito spaziale dei *fuzzy borders* della stessa<sup>83</sup> e in particolar modo negli ordinamenti interessati dalla prospettiva di adesione. Quest'ultimi, all'indomani della caduta del Muro di Berlino hanno vissuto il processo di smembramento degli Stati federali multinazionali dell'Est che ha visto un'esplosione violenta dell'*etnicarchia*<sup>84</sup>.

Gli aspetti interessanti ai fini della presente analisi, rimangono strettamente connessi agli effetti che già a partire dagli anni 2000 Manners ha definito come "*normative power*" dell'Unione<sup>85</sup> e che oggi sono largamente riscontrabili in contesti quali il Sud-est Europa, l'Europa dell'Est, l'Eurasia e il Sud Africa<sup>86</sup>. Secondo tale

---

<sup>82</sup> Cfr. X. Cuadras-Morató (eds.), *Catalonia. A New Independent State in Europe? A Debate over Secession within the European Union*, London-New York, 2016.

<sup>83</sup> E. Cukani, *Fuzzy borders dell'Unione europea e principio di leale collaborazione*, in *federalismi.it*, n. 5/2018, pp. 1 ss., e alla bibliografia *ivi* richiamata.

<sup>84</sup> È dovuta a Giandomenico Romagnosi la coniazione del termine *etnicarchia*. Nel pensiero dell'A. pur se intesa come il diritto di un'etnia al controllo pieno del territorio, il soggetto dell'*etnicarchia* rimaneva la nazione in quanto mediante essa si aveva la proiezione sovrana dell'etnia. Simile rimane anche la costruzione offerta da Smith in riferimento alle origini etniche della nazione. Cfr. A.D. Smith, *Nazioni e nazionalismo nell'era globale*, Trieste, 2000, spec. 99 ss. Per un approfondimento di tali teorie alla luce dei mutamenti dell'epoca attuale E. Augusti, *Ripensare la nazione ottocentesca. Vecchi e nuovi paradigmi tra storia, diritto e globalità*, in *Historia del dercho*, 56/2017, pp. 65 ss.

<sup>85</sup> Secondo tale ricostruzione, l'Unione europea nelle azioni esterne si presenta attraverso funzioni multiformi: la funzione civilizzatrice, attuata tramite il trasferimento dei principi e dei valori eurocentrici al di fuori della spazialità giuridica europea, effettua una maggiore acculturazione delle zone esterne all'Unione; il potere militare dell'Unione, battezzato con la formazione dell'EUFOR nel caso della Bosnia Herzegovina e che consiste in attività di *peace making*, prevenzione dei conflitti e, pertanto, aumento della sicurezza internazionale, produce effetti di pacificazione tramite la riconciliazione; la somma degli effetti prodotti dalle due funzioni richiamate è la "forza normativa dell'Unione". Quest'ultima, una volta superata la fase della prevenzione del conflitto, nel lungo termine si sviluppa attorno alla "pace sostenibile". I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in *JCMS*, Vol. 40, no. 2, 2003, pp. 235-58.

<sup>86</sup> Cfr. M. Neuman (eds.), *Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework: the European Union in South Eastern Europe, Eastern Europe, and Central Asia*, Springer, 2018.

ricostruzione, una volta superata la fase della prevenzione del conflitto, nel lungo termine le relazioni interne agli Stati e tra quest'ultimi e l'UE si sviluppano attorno alla "pace sostenibile"<sup>87</sup>. Il gioco degli specchi dell'UE nei "d'intorni" si sviluppa per il tramite della "pace sostenibile" e le aspirazioni alla "civiltà europea"<sup>88</sup> che hanno finito per rafforzare le singole sovranità statali e, pur se con alcune eccezioni<sup>89</sup>, non anche il nazionalismo escludente. La valorizzazione della democrazia e della "pace sostenibile" è rimasta saldamente legata alla sola dimensione statale. In definitiva, solo mediante quest'ultima, si è legittimata una partecipazione nei processi di *governance* europea: il *government*, dunque, è stato posto quale unico e imprescindibile presupposto e giustificazione della possibilità di partecipare alla *governance*.

Anche nei "d'intorni", dunque, si riscontra, l'impatto dell'UE in veste di "amica" della sovranità degli Stati, unici imprescindibili attori per poter partecipare alla *governance* economica e successivamente al *federelizing process* europeo.

La *Brexit* viene indicata da alcuni movimenti antieuropeisti e sovranisti come la via da poter seguire per riconquistare la piena sovranità da parte dei singoli Stati membri anche in ambito economico. Tuttavia, come noto, le intimazioni del mercato globale finiscono per indebolire le condizioni economiche interne dei singoli Stati. In siffatto scenario, la sopravvivenza di singoli Stati sotto forma di

---

<sup>87</sup> Quella della "pace sostenibile" è un'iniziativa lanciata nel 1996 dai ministri della Svezia e della Finlandia. L'idea che ruota attorno alla "pace sostenibile" è quella in base alla quale la pace sostenibile e la sicurezza possono essere raggiunte tramite mezzi economici, politici e democratici. L. Hjelm-Wallén, T. Halonen, *Swedish-Finnish Initiative on EU Conflict Management Capability*, in *Dagens Nyheter* (Sweden) and *Helsingin Sanomat* (Finland), 21 April 1996.

<sup>88</sup> Ci si riferisce a quel processo di formazione delle identità nazionali che, oggi, si presenta necessariamente come un processo internazionale, ma che, in continente europeo, coincide con la formazione dell'entità e identità sovranazionale. In tal senso, cfr. P. Grossi, *La formazione del giurista e l'esigenza di un odierno ripensamento metodologico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 32/2003, pp. 25-53, spec. p. 51 ss.; e 2003, p. 51, e E. Augusti, *Ripensare la nazione ottocentesca...*, *op. cit.*

<sup>89</sup> Pesano le scelte sofferte per la nascita dello Stato del Kosovo e la struttura etnica del (con) federalismo della BiH. La letteratura sull'argomento è infinita, si vedano almeno per la BiH cfr. J. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, 2008; sul caso del Kosovo, invece, A. Cassese, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in *Eur. J. Int. L.*, 10 (1999) pp. 23-30; L. Gradoni, E. Milano, (a cura di), *Il parere della Corte Internazionale di Giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Un'analisi critica*, Padova, 2011.

autosufficienza economia nazionale in modalità simili al paradigma keynesiano<sup>90</sup> costituisce una visione meramente utopica. Visto la vulnerabilità economica degli ordinamenti statali nel contesto della globalizzazione economica, come sottolineato da Mario Draghi, “l’indipendenza degli Stati non significa anche una loro piena sovranità”, pertanto, “in molte aree l’Unione europea restituisce ai suoi paesi la sovranità nazionale che avrebbero oggi altrimenti perso. [...] La cooperazione, proteggendo gli Stati nazionali dalle pressioni esterne, rende più efficaci le sue politiche interne”<sup>91</sup>.

Se i casi appena richiamati falsificano la tesi secondo la quale l’UE è “l’anti-sovrano”, poiché, al contrario, a certe condizioni, promuove e aiuta la stessa sovranità statale, allora forse le categorie giuridiche della sovranità e dell’autonomia (declinata come asimmetria) potrebbero ancora fornire le coordinate all’interno delle quali si può cercare di mantenere il patto compromissorio tra Scozia, Catalogna e i rispettivi Stati di appartenenza. Il tutto, porta a pensare al ruolo dell’UE in una prospettiva del tutto opposta rispetto a quella di nemica della sovranità statale.

---

<sup>90</sup> J.M. Keynes, *National Self-Sufficiency*, in *The Yale Review*, 22/1933, pp. 755 ss.

<sup>91</sup> Intervento di Mario Draghi “*La sovranità in un mondo globalizzato*”, Presidente della BCE, in occasione del conferimento della Laurea *ad honorem* in Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Bologna, Bologna, 22 febbraio 2019, disponibile in lingua italiana in <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190222~fc5501c1b1.it.html?fbclid=IwAR0Fz8xLJAEI9cPNDZNGWAO2dIPUWuWF1mszeabI6aDEefGtZ-TWhmkYCYk>.