

SPAGNA: Può il caso catalano essere assimilato al caso Kosovo? Suggerimenti e difficoltà*

Francesco Severgnini**

(26 luglio 2018)

Sommario: 1. Premessa. 2. Dichiarazioni: il Kosovo come modello. 3. Il Kosovo. 4. La risoluzione n. 1244. 5. Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione unilaterale di indipendenza kosovara. 6. Le differenze tra Catalogna e Kosovo. 7. Un possibile ruolo dell'UE – somiglianze e differenze. 8. Suggerimenti e pensieri sul ruolo europeo.

1. Premessa

In questa nota lascio volutamente da parte non solo la cornice, ma anche le figure centrali del quadro catalano attuale, per concentrarmi su un particolare che sta sullo sfondo, che tuttavia non è ininfluenza sull'atmosfera del dipinto: il "paragone" tra Catalogna e Kosovo, più volte evocato nei dibattiti.

2. Dichiarazioni: il Kosovo come modello

Nel corso degli anni sia i madrillisti spagnoli che i nazionalisti catalani hanno proposto il "modello Kosovo", cercando in esso un paragone internazionale per la risoluzione della crisi catalana. Ciò ha influenzato profondamente il comportamento stesso della Spagna che, certamente non per caso, è stata ed è tutt'ora una decisa oppositrice del riconoscimento della nazione kosovara. Lo stesso ex premier Mariano Rajoy, da ultimo in occasione del *summit* di Sofia¹, al quale non ha voluto partecipare, ha reiterato questa posizione. La quale era già stata affermata da tempo, ad esempio durante una conferenza stampa dell'aprile 2013 quando il premier aveva spiegato il motivo per cui non poteva riconoscere il Kosovo, che corrispondeva al semplice postulato: "*la Spagna non riconosce la dichiarazione unilaterale d'indipendenza*"². La stessa posizione è stata consolidata negli anni, anche da governi di schieramenti diversi come quello socialista di Zapatero. Infatti, nel 2009 Zapatero, motivando il ritiro delle truppe spagnole dalla missione in Kosovo,

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Si tratta del vertice UE-Balceni occidentali che si è tenuto a Sofia il 17 maggio 2018, al quale Rajoy non ha partecipato non volendo trattare con il Kosovo, nazione non riconosciuta dalla Spagna. Al vertice era infatti presente anche Hashim Thaçi, presidente del Kosovo. Per comprendere la problematicità della partecipazione kosovara, si veda quanto indicato in nota alla presenza di Thaçi nel documento dei partecipanti allegato alla *Leader's Agenda* del vertice: "*This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.*", reperibile presso il sito del Consiglio dell'Unione europea al *link*: http://www.consilium.europa.eu/media/34810/list_of_participants.pdf.

² Rajoy ha dichiarato anche che "*Lógicamente todo aquello que pueda ir en beneficio de las personas, de su bienestar, va a contar con nuestro apoyo, pero España no tiene intención de reconocer a Kosovo*" rendendo così palese come la questione sia principalmente politica. La Vanguardia, Rajoy: "*España no va a reconocer a Kosovo porque no cree en las declaraciones unilaterales*", 24 aprile 2013:

aveva spiegato come ciò fosse coerente con la scelta della Spagna di non riconoscere l'indipendenza del suddetto Stato³.

Con queste costanti prese di posizione spagnole, il paragone tra due esperienze storicamente così diverse assume corpo e contenuti, motivando una comparazione. Esse acclarano la rilevanza dell'esperienza kosovara nei rapporti tra la Spagna e ed i suoi movimenti interni indipendentisti, tra cui spiccano quello basco e quello catalano.

Anche da soggetti di spicco catalani si è fatto riferimento all'esperienza del Kosovo⁴. Può avere rilevanza la dichiarazione dell'ex presidente della *Generalitat* Carles Puidgemont che, nell'ambito di una discussione al Parlamento catalano del maggio 2016, ha esplicitato la volontà di mettere a confronto queste due esperienze. In quell'occasione il capogruppo del CUP – *Candidatura de Unidad Popular*, Xavier García Albiol, oggi presidente del *Partido Popular de Catalunya*, interrogò Puidgemont riguardo alla richiesta di un appuntamento da questo inviata al presidente della Commissione europea Junker. Albiol criticava la strada seguita da Puidgemont, ovvero l'attivazione di relazioni diplomatiche da parte del Governo catalano nei confronti dell'Unione europea. A ciò Puidgemont rispose assimilando la propria azione a quella svolta dal primo ministro del Kosovo, all'epoca Isa Mustafa, il quale aveva da poco incontrato Junker. Secondo Puidgemont l'incontro di Mustafa era stato possibile grazie alla previa "dichiarazione unilaterale di indipendenza"⁵, ma anche la *Catalunya*, seppur priva di ciò, in quanto Comunità autonoma sarebbe stata legittimata a dialogare con il più alto rappresentante europeo. Questa seppur breve e concisa vicenda risulta essere, oggi, un'immagine speculare – o in chiave dubitativa uno strumento di interpretazione – del percorso intrapreso da Puidgemont a seguito del referendum dell'1 ottobre del 2017.

È possibile rinvenire anche precedenti riferimenti al paragone, oltre che al rapporto, tra Spagna e Kosovo. Già gli interventi N.A.T.O. ed O.N.U., che in diversi momenti hanno indirettamente legittimato le istanze secessioniste kosovare, avevano creato attriti, tutt'ora esistenti, tra vari governi europei⁶. Ad oggi la Spagna è uno dei soli cinque dell'Unione europea, che ancora non hanno riconosciuto il Kosovo e la relativa dichiarazione d'indipendenza⁷. Tale posizione, già assunta da Rajoy nel 2008, dimostra come il manifestarsi di esempi di secessione legittimati e guidati dagli organismi internazionali preoccupi i vecchi Stati europei al cui interno resistono forti movimenti indipendentisti.

³ La Vanguardia, *Zapatero justifica la retirada de Kosovo por coherencia tras no reconocer su independencia*, 21 marzo 2009.

⁴ Oltre le dichiarazioni di Carles Puidgemont, esposte di seguito, è significativo il riferimento al caso del Kosovo nel dossier di studio redatto dal *Consell Assessor per a la Transició Nacional* della *Generalitat* catalana, dal titolo "*Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea*".

⁵ La vicenda è stata riportata dai quotidiani, si prenda ad esempio La Vanguardia che ha riportato la dichiarazione di Puidgemont: "*Lo haré porque la semana pasada Juncker recibió al primer ministro de Kosovo, el señor Mustafa, un señor que es primer ministro gracias a una declaración unilateral de independencia*" in La Vanguardia *Puidgemont evoca la DUI de Kosovo en el Parlament*, 4 maggio 2016.

⁶ Anche la dottrina ha preso aspre posizioni differenti riguardo all'intervento O.N.U. in Kosovo, si prendano ad esempio: G. De Vergottini, *La Costituzione e l'intervento NATO nella ex Jugoslavia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999, fasc. 1, pp. e ss.; G. Motzo, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, G. U. Rescigno, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, e C. Zanghi, *Il Kossovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999, fasc. 2, pp. 373 e ss.

⁷ Insieme a Grecia, Romania, Cipro e Slovacchia.

Resta particolare per il caso spagnolo l'analisi di questa scelta. Nel 2008 il governo Rajoy non aveva riconosciuto l'indipendenza kosovara, in quel caso per la preoccupazione recata dall'indipendentismo basco. Tale motivazione è stata confermata dall'ex ministro degli esteri José García-Margallo che, a seguito di un incontro con il suo omologo serbo, proponendo un paragone Catalogna-Kosovo ha affermato che *"uno no es un Estado por decir que es un Estado, sino si los demás reconocen"*⁸, confermando con ciò la tesi riguardo alle motivazioni del non riconoscimento spagnolo. Oggi la situazione è in parte cambiata, essendo stata superata la crisi con i Paesi Baschi che aveva condizionato la suddetta scelta del governo Rajoy, che resta però valida a causa degli altri movimenti indipendentisti presenti nel territorio nazionale. In Spagna oggi si ha una situazione pacificata nei confronti dell'*Euskal Herria*⁹ con la rappresentanza di una donna basca, con posizioni differenti e lontane dal nazionalismo, inserita all'interno del governo di Madrid guidato dal socialista Sanchez¹⁰. Invece il rapporto tra la Spagna e le forze indipendentiste catalane ha portato ad una crisi istituzionale e costituzionale per cui, ancora una volta, viene riproposto lo "spettro kosovaro" sia da parte indipendentista che da parte realista. Ciò dimostra come, ancora nel 2018, le scelte di politica estera spagnole siano influenzate dalle vicende kosovare, o quantomeno come queste vengano prese a pretesto.

La rilevanza dello "spettro kosovaro" non è un *unicum* spagnolo, infatti il Kosovo è stato un caso di scuola per tutti i movimenti indipendentisti, soprattutto a causa dell'intervento effettuato dalla N.A.T.O. e per il ruolo dell'O.N.U. in tutta la vicenda. In particolar modo la sentenza del Tribunale internazionale dell'Aja (ICJ) ha segnato un precedente "rivoluzionario" dando legittimità ad una dichiarazione unilaterale di indipendenza.

Al fine di comprendere l'influenza reciproca tra Kosovo, Serbia, Catalogna e Spagna, considerando la questione del secessionismo, è di grande utilità osservare anche il comportamento dei rappresentanti kosovari rispetto alla vicenda catalana. Il paragone ha infatti toccato gli equilibri diplomatici dei Balcani, per cui Ramush Haradinaj, attuale primo ministro, ha dichiarato l'estraneità del Kosovo dall'esperienza catalana e quanto questa esperienza non abbia niente in comune con loro, in particolare come *"la differenza abissale [sia] che noi lottavamo per la democrazia e soprattutto per i diritti umani. Questo non è il caso della Catalogna."*¹¹. Ciò dimostra la volontà del Kosovo di smarcarsi dai movimenti indipendentisti stranieri, che possono costituire ostacoli nel processo di riconoscimento internazionale. Le dichiarazioni di Haradinaj sono state fatte a seguito delle posizioni prese da Rajoy a margine del *summit* tra l'Unione europea e i Balcani

⁸ ABC-españa, *Margallo niega que Cataluña y Kosovo sean un Estado porque no se les reconoce*, 25 maggio 2016.

⁹ Si fa riferimento alla resa definitiva del movimento indipendentista rivoluzionario ETA – *Euskadi Ta Askatasuna*.

¹⁰ Il ministro all'istruzione Isabel Celaá. Si veda P. Lepri, *Isabel Celaá la voce della Spagna*, Corriere della Sera, 8 giugno 2018.

¹¹ Le parole del primo ministro kosovare: *"Non riconosceremo mai l'indipendenza della Catalogna. Kosovo e Catalogna non hanno niente in comune, è insensato stabilire una qualsiasi analogia tra Kosovo e Catalogna. Il Kosovo nacque dalla disgregazione della Federazione jugoslava, all'interno di una guerra sanguinaria di "tutti contro tutti". Non è il caso della Spagna, dove si rispettano diritti civili e politici. Non si può paragonare la repressione sotto il regime di Milosevic con lo stato di diritto Spagnolo; farlo risulta essere offensivo. E non si tratta di non riconoscere similitudini, è che non esistono"*, tradotto dall'articolo de El País, *"No hay ninguna analogía posible entre Kosovo y Cataluña, establecerla es un sinsentido"*, 30 aprile 2018.

occidentali che è avvenuto il 17 maggio di quest'anno a Sofia. In quel caso Rajoy non aveva voluto risultare tra i firmatari del documento insieme al Kosovo, Stato non ancora riconosciuto dalla Spagna.

Per gli stessi motivi assumono rilevanza le dichiarazioni a commento del tentativo secessionista catalano del ministro degli esteri serbo, Ivica Dačić, che ha sottolineato il diverso comportamento della maggior parte delle nazioni europee alle istanze kosovare ed alla dichiarazione unilaterale del 2008: *“La Serbia supporta l'integrità territoriale della Spagna e [rigetta] questo atto [la dichiarazione unilaterale catalana] che contraddice il sistema costituzionale spagnolo”*¹².

Tali esempi dimostrano ancora una volta il fragile equilibrio delle politiche europee di fronte al rischio delle secessioni interne.

Da ultimo si consideri anche come questo paragone non sia limitato ai rapporti diplomatici tra le nazioni, ma è vissuto e sentito passionalmente anche nell'opinione pubblica. Si vedano ad esempio le opinioni di un fervente unionista quale Fernando Savater e quella della direttrice de *La Vanguardia*, Pilar Rahola¹³. Ciò permette di comprendere come l'impatto culturale delle secessioni, dei movimenti indipendentisti e dei paragoni fatti da giuristi, politici e giornalisti possa avere influenza sul *sentiment* della popolazione.

3. Il Kosovo

Il “modello Kosovo” è nato da una complessa vicenda storica, diametralmente diversa rispetto a quella catalana. Va subito chiarito che soltanto a seguito di una guerra – e quale guerra! – è stata possibile la formazione dell'attuale complesso sistema istituzionale, determinato tutt'ora dai delicati equilibri presenti nella penisola balcanica.

La vicenda autonomistica del popolo kosovaro può esser fatta risalire alla c.d. prima Jugoslavia (Regno dei Serbi, 1918 – 1928) la quale già riconosceva alla provincia un'ampia autonomia. Anche la Costituzione jugoslava del 1974 riconosceva una discreta

¹²Il ministro degli esteri serbo Ivica Dačić ha affermato *“Serbia supports the territorial integrity of Spain and this act contradicts the Spanish constitutional system. Unlike how other countries have reacted to the Kosovo unilateral declaration of independence – Serbia firmly rejects any similar acts anywhere in the world, including Catalonia.”*, come riportato da Reuters, *Serbia accuses world of double standards over Catalonia and Kosovo*, 3 ottobre 2017.

¹³F. Savater, *Contra el separatismo*, Ariel, Madrid 2017, in edizione italiana *Contro il separatismo*, Laterza, Bari, 2018. Savater: *“senza rispetto per i diritti umani, come quella attuata dall'esercito serbo di Slobodan Milošević in Kosovo o da quello cinese in Tibet. In Kosovo la trovata è risultata efficace e gli esperti hanno finito per vedere di buon occhio la «secessione terapeutica», unica formula tramite la quale una Catalogna che si proclamasse indipendente in maniera unilaterale potrebbe ottenere il riconoscimento internazionale. Solo che in Catalogna non sta avvenendo nulla di simile, per cui non rimane che inventarselo”*. P. Rahola, *La mentiras de Kosovo*, La Vanguardia, 19 febbraio 2008: *“Decir que la independencia de Kosovo es modelo que seguir para catalanes o vascos es tanto como comparar pulpos con bañeras. ¿Dónde quedaría el sueño de Espriu, “nord enllà”, si nuestro modelo fuera el torturado Kosovo? Si unos han dicho no a Kosovo, pensando en catalanes y vascos, los otros dicen sí, pensando en España. Y todos hacen trampas al parchís.”* Per altri esempi si veda S. Cantone, *Altro che Kosovo: l'Europa sulla Catalogna non ha un piano b*, limesonline, 7 ottobre 2017.

autonomia al Kosovo¹⁴. Questa Carta classificava il territorio del Kosovo quale provincia autonoma, senza tuttavia riconoscergli lo *status* di Repubblica¹⁵. Tale elemento ha avuto grande rilevanza, poiché la Costituzione jugoslava prevedeva il diritto alla secessione, compreso nei Principi fondamentali, solamente in capo alle Repubbliche¹⁶. Seppur questa norma fosse all'avanguardia rispetto alle costituzioni dell'epoca per il riconoscimento del principio all'autodeterminazione, a causa di questa differente classificazione la questione kosovara restava insoluta. A seguito della disgregazione della Jugoslava ciò è stato ancora più chiaro. La forza della popolazione serba, la violenza dei suoi capi e la cieca politica di Belgrado hanno portato all'approvazione di emendamenti costituzionali e leggi oppressive dell'autonomia della provincia, in palese violazione della stessa Costituzione vigente¹⁷. L'acuirsi di queste politiche ha causato una guerra che è stata fermata soltanto con l'intervento degli eserciti della N.A.T.O. e dalla mediazione O.N.U, terminata con la risoluzione n. 1244 del 1999¹⁸ che ha sottoposto il Kosovo ad un regime di protettorato internazionale.

4. La risoluzione n. 1244

Con la risoluzione 1244 è stata riconosciuta in quel territorio un'amministrazione provvisoria ad opera di un organismo dell'O.N.U., l'U.N.I.M.K. – *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* – ordinato a cedere progressivamente poteri e funzioni a favore dell'autogoverno kosovaro¹⁹. Questa delibera insieme alla Carta costituzionale – c.d. *Constitutional Framework*, e le negoziazioni successive – ha formato il fondamento del parere della Corte internazionale di giustizia (C.I.G., in ing.: I.C.J.) del 2010 riguardo la dichiarazione unilaterale d'indipendenza kosovara²⁰.

¹⁴Come evidenzia M. Mazza, *L'ordinamento costituzionale del Kosovo*, Jovene, Napoli 2008, p. 1-2, in riferimento agli art. 271, 291, 2929, 369 e ss. della Costituzione jugoslava del 1974. Si noti inoltre quanto già evidenziato in AA. VV., S. Gambino, *Europa e Balcani, Stati culture e nazioni*, CEDAM, Padova, 2001 e più recentemente da M. Dicosola, *Stati, nazioni e minoranze*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 231 e ss. e C. Zanghi, *Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli*, Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, maggio agosto-1993, fasc. 2, pp. 408 e 409.

¹⁵E. Baracani, *L'Unione europea e la prevenzione dei conflitti. Un'analisi comparata di tre casi di studio: Cipro, Kosovo e Palestina*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 158.

¹⁶Il diritto alla secessione in relazione alle vicende storiche che hanno riguardato ed ancora interessano i territori dell'ex-Jugoslavia, si veda Čarna Pištan, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgija: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, Istituzioni del Federalismo, n. 4, 2014. Riguardo al diritto all'autodeterminazione si noti come già il Parlamento nel partigiano Avnoj (termine con cui si indica il c.d. Consiglio antifascista di liberazione popolare della Jugoslavia) nella seconda seduta era stato previsto tale diritto. Anche la Costituzione del 1974 lo riconosceva già nella Parte introduttiva, tra i principi fondamentali: "*I popoli della Jugoslavia, partendo dal diritto di ogni popolo all'autodeterminazione, compreso il diritto alla separazione*", come riportato nella versione italiana *La Costituzione della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia*, EDIT, Fiume, 1974.

¹⁷M. Mazza, op. cit.

¹⁸Adottata dal Consiglio di Sicurezza il 10 giugno 1999. Nell'ambito della dottrina italiana, tra le molte pubblicazioni si vedano i volumi AA. VV., N. Ronzitti (a cura di), *Nato. Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2000 oppure AA. VV. E. Sciso (a cura di), *L'intervento in Kosovo*, Giuffrè editore, Milano 2001

¹⁹C. Pinelli, *State building and Constitution-making . The Cases of Kosovo, Iraq and Afghanistan*, Diritto Pubblico, fasc. 1-2, 2010. Si ricordi inoltre che le elezioni del 2002 permisero la formazione di istituzioni provvisorie, con un governo guidato da Ibrahim Rugova.

²⁰Il parere della Corte è reperibile presso il sito della stessa, al *link*: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>. In dottrina si veda la *Rivista di diritto internazionale*, Giuffrè,

5. Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione unilaterale di indipendenza kosovara

Il 22 luglio 2010 la C.I.G. ha emesso un parere consultivo con riguardo al caso *Conformità al diritto internazionale della Dichiarazione unilaterale di indipendenza relativa al Kosovo*, ovvero concernente la dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo del 17 febbraio 2008²¹. Il quesito posto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione A/RES/63/3²², approvata l'8 ottobre 2008, chiedeva: "*Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?*". In ordine a questo quesito, la Corte, in funzione consultiva, si è pronunciata riguardo alla conformità della dichiarazione alla risoluzione n. 1244 ed al diritto internazionale, attenendosi alla lettera del quesito posto. In questo modo i giudici hanno evitato di pronunciarsi sulla secessione del Kosovo dalla Serbia e sul suo *status* di nazione indipendente. Quindi, secondo la Corte, la dichiarazione seppur ambigua era conforme al diritto internazionale, avendo riconosciuto al Governo provvisorio autonomia estesa conforme al potere necessario per adottare la dichiarazione unilaterale in oggetto.

Riguardo a tale decisione la dottrina è stata particolarmente critica e ha contestato sia la decisione presa sia la scelta della Corte di non esprimersi riguardo allo *status* effettivo del Kosovo²³. Si noti come nella Corte stessa vi siano state forti opinioni dissenzienti: il parere è stato emanato dalla con dieci voti a favore e quattro contrari²⁴.

Non è mia intenzione entrare nel merito del dibattito della dottrina internazionalistica sul punto. Quello che mi preme segnalare è che questa dichiarazione ha formato il nocciolo del dibattito riguardo allo *status* del Kosovo, non riconosciuto *in primis* dalla Serbia, così come dalla Spagna. La tutela e il riconoscimento di una dichiarazione unilaterale d'indipendenza ha posto per i Paesi percorsi da movimenti indipendentisti un pericoloso precedente in grado di mettere in pericolo la già difficile unità nazionale.

Milano 2010, fasc. 4, in particolare B. Conforti, *La risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza e il parere della Corte internazionale di giustizia sul Kosovo*. Inoltre E. Baracani, op. cit., p. 159 e ss., e, tra i molti articoli a riguardo, si veda anche: I. Ingravallo, *Osservazioni critiche sul parere della Corte Internazionale di Giustizia relativo alla dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, in *Forum della SIDI*, <http://www.sidi-isil.org> e A. Pietrobon, *Il mosaico incerto degli ordinamenti giuridici operanti nel Kosovo, secondo il parere della Corte internazionale di giustizia*, in G. Arangio-Ruiz (a cura di), F. Salerno (a cura di), C. Fioravanti (a cura di), *Studi giuridici in ricordo di Giovanni Battaglini*, Jovene, Napoli, 2013.

²¹ Si vedano: L. Gradoni (a cura di), E. Milano (a cura di), *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Un'analisi critica*, CEDAM, Padova, 2011.

²² Può essere facilmente reperita presso il sito delle Nazioni Unite al link:

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/3.

²³ Si veda B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2010, p. 18.

²⁴ Al paragrafo 123 del parere troviamo le votazioni avvenute, così divise: "*For these reasons, THE COURT, (1) Unanimously, Finds that it has jurisdiction to give the advisory opinion requested; (2) By nine votes to five, Decides to comply with the request for an advisory opinion; - IN FAVOUR: President Owada; Judges Al-Khasawneh, Buergenthal, Simma, Abraham, Sepúlveda-Amor, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood; AGAINST: Vice-President Tomka; Judges Koroma, Keith, Bennouna, Skotnikov; (3) By ten votes to four, Is of the opinion that the declaration of independence of Kosovo adopted on 17 February 2008 did not violate international law. IN FAVOUR: President Owada; Judges Al-Khasawneh, Buergenthal, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood; AGAINST: Vice-President Tomka; Judges Koroma, Bennouna, Skotnikov*".

6. Le differenze tra Catalogna e Kosovo

Come già evidenziato, la storia e lo *status* di Catalogna e Kosovo sono profondamente differenti, e solo partendo da questo presupposto è possibile comprendere le risposte date dalla comunità internazionale a questi due casi.

Devono essere prima di tutto considerate le vicende storiche che hanno riguardato i due territori. La guerra ha percorso e straziato il Kosovo, ha determinato la sua storia e la sua dichiarazione d'indipendenza. Non è infatti possibile immaginare la vicenda delle aspirazioni indipendentiste kosovare senza considerare il conflitto che le ha segnate. Dev'essere considerato che l'intervento armato della N.A.T.O ha determinato irrimediabilmente la storia kosovara. Il conflitto ha incrinato radicalmente i rapporti nella penisola balcanica, tant'è che la pace vissuta attualmente dal territorio kosovaro non è altro che il risultato di un delicato equilibrio, ancora non stabilizzato, tra i Paesi balcanici, la N.A.T.O. e l'Unione europea²⁵. Appaiono chiare, già a fronte di questi pochi elementi, le differenze tra la situazione catalana a quella kosovara. Perfino l'apice dello scontro tra Madrid e Barcellona, i tafferugli seguiti dall'intervento della *Guardia civil* ai seggi nel corso dello svolgimento del referendum catalano, non è paragonabile alle violenze subite durante la guerra dalla popolazione kosovara.

Un secondo elemento da considerare riguarda il piano prettamente giuridico: il principio di autodeterminazione²⁶. Esso è stato riconosciuto nella prima Carta Atlantica, nella Carta delle Nazioni Unite ed è riconosciuto nel diritto internazionale quale principio e non come diritto all'autodeterminazione, inoltre si definisce in limiti stretti, determinati da prassi e consuetudini del diritto internazionale. In applicazione di tali limiti tale principio non viene riconosciuto per il caso catalano da parte della dottrina. La sua applicabilità è considerata soltanto con riguardo a tre limitate fattispecie: i casi di dominazione coloniale, i casi di occupazione straniera ed i casi di gruppi minoritari ai quali vengano negati diritti fondamentali²⁷. Viene quindi riconosciuto soltanto in casi rari ed eccezionali, essendo la *ratio* di tale principio, nata in capo ai "popoli", non in grado di definire i rapporti delle minoranze interne, se non nel caso dei diritti negati. Così risulta comprensibile il motivo per cui non può essere applicato al caso catalano, a differenza del caso kosovaro, in cui è stato concretamente possibile riconoscere l'oppressione di una minoranza concretizzata dalla limitazione dei diritti umani²⁸. Tuttavia, dev'essere considerato che anche

²⁵ AA. VV., *Kosovo, lo stato delle mafie: sulle spalle dell'Europa : una secessione modello: effetto domino fino al Caucaso?*, Limes, Supplementi, Roma 2006.

²⁶ Si veda in dottrina: G. Arangio-Ruiz, *Autodeterminazione (Diritto dei popoli alla)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988; F. Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto discipline giuspubblicistiche*, Torino 1987; G. Guarino, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Jovene, Napoli, 1984 e più recentemente G. Palmisano, *Il principio di autodeterminazione dei popoli*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali V, 2012. In oltre riguardo al principio di autodeterminazione nella sua accezione interna: G. Palmisano, *Nazioni unite e autodeterminazione interna*, Giuffrè, Milano, 1997.

²⁷ Tra i molti, AA.VV. M. Distefano (a cura di), *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, CEDAM, Padova, 2014.

²⁸ B. Conforti, op. e AA. VV., *Secessione senza Costituzione*, Percorsi costituzionali, Jovene, Napoli, 2014, n. 3. Con particolare riguardo al caso kosovaro: M. Mazza, op. cit., e M. Dicosola op. cit., p. 211 e ss. Si veda anche la già citata sentenza della Corte suprema canadese che affrontando il caso dei *Quebecers* risponde ad un quesito posto riguardo all'esistenza del principio di autodeterminazione dei popoli nel diritto internazionale, al par. 154: "We have also considered whether a positive legal entitlement to secession exists

l'applicazione del principio di autodeterminazione per il caso kosovaro non è unanime. Infatti lo *status* del Kosovo, affermato con un dichiarazione unilaterale di indipendenza, ha suscitato un complesso dibattito in dottrina e tutt'ora non è accettato da alcuni Paesi²⁹.

7. Possibile ruolo dell'UE – somiglianze e differenze

Un ulteriore elemento di studio riguardo i due casi in esame può essere quello del ruolo dell'Unione europea nelle due crisi. La *Generalitat* durante lo stallo, successivo allo svolgimento del referendum, ha richiesto a gran voce l'intervento europeo, volto a promuovere una soluzione pacifica per dare sbocco alle istanze del popolo catalano. In quest'ottica può essere considerato il tentativo di coinvolgimento della Commissione di Venezia percorso da Puidgemont nel maggio 2017³⁰. Suscita interesse la risposta data dal presidente di tale organo, Gianni Buquicchio, il quale, seppur apprezzando l'attenzione al lavoro e al ruolo della Commissione, ha sottolineato che la Spagna doveva essere coinvolta nel processo referendario, rimarcando la necessità di svolgere questo genere di consultazioni popolari all'interno dell'alveo costituzionale³¹.

under international law in the factual circumstances contemplated by Question 1, i.e., a clear democratic expression of support on a clear question for Quebec secession.[...] a right to secession only arises under the principle of self-determination of peoples at international law where "a people" is governed as part of a colonial empire; where "a people" is subject to alien subjugation, domination or exploitation; and possibly where "a people" is denied any meaningful exercise of its right to self-determination within the state of which it forms a part. In other circumstances, peoples are expected to achieve self-determination within the framework of their existing state. [...]. Quebec does not meet the threshold of a colonial people or an oppressed people, nor can it be suggested that Quebecers have been denied meaningful access to government to pursue their political, economic, cultural and social development." Si consideri anche un'opinione che considera l'esigenza di superare i stretti limiti del principio di autodeterminazione: M Distefano, *Il principio di autodeterminazione dei popoli: note introduttive*, in AA. VV. M. Distefano (a cura di), op. cit., pp. 1 e ss. p. 3: "La giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia lo ha ripreso [il principio di autodeterminazione] in celebri passaggi, come quelli contenuti nelle pronunce relative ai casi del Sahara occidentale e di Timor Est senza tuttavia dissipare i dubbi legati al suo contenuto ed alla portata applicativa. Nel diritto internazionale contemporaneo esso perpetua la sua esistenza, anche in questo primo scorcio del terzo millennio, tentando di superare gli spazi ristretti a lui assegnati nel periodo della decolonizzazione (dominio coloniale, occupazione straniera e regime razzista) e le incerte (e pericolose) applicazioni del post-guerra fredda (Kosovo)".

²⁹*Ibidem*. Inoltre AA. VV., M. Distefano (a cura di), op. cit., CEDAM, Padova, 2014.

³⁰ La c.d. Commissione di Venezia, in realtà chiamata *European Commission for Democracy through Law*, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa, presieduto da Gianni Buquicchio. Carles Puidgemont il 29 maggio 2017 ha inviato una lettera a Buquicchio, chiedendo la collaborazione della Commissione di Venezia in vista del referendum che di lì a sei mesi si sarebbe svolto. La lettera di Carles Puidgemont è reperibile presso il sito della Commissione di Venezia al *link*:

<http://www.venice.coe.int/files/Letter%20to%20Buquicchio%20Catalonia.pdf>. Nella dottrina italiana un riferimento a questo scambio epistolare si può trovare in L. Crema, *Le consultazioni popolari in Catalogna e nel Kurdistan iracheno*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, fasc. 1, p. 177.

³¹ In risposta a Puidgemont, il 2 giugno 2017 Gianni Buquicchio ha affermato: "I can only welcome the interest shown by the Catalan Parliament in the Code of Good Practice on Referendums of our Commission. You are, no doubt aware that not only the referendum as such, but also the co-operation with our Commission will have to be carried out in agreement with the Spanish authorities. I would also like to underline that the Venice Commission, the official name of which is European Commission for Democracy through Law, has consistently emphasized the need for any referendum to be carried out in full compliance with the Constitution and the applicable legislation." Questa lettera si può trovare presso il sito della Commissione di Venezia al *link*:

<http://www.venice.coe.int/files/Letter%20to%20the%20President%20of%20the%20Government%20of%20Catalonia.pdf>.

Invece in Kosovo l'Unione Europea ha avuto un ruolo diretto e fondamentale. Infatti, come viene riconosciuto, *“non poche attività di governo sono esercitate nel Kosovo, dall'Onu, dalla NATO e dall'Unione europea”*³². La dottrina evidenzia che già nel 1996 i vertici dell'Unione europea erano consapevoli, per quanto fosse possibile, della situazione kosovara e che ciò avrebbe comportato un importante impegno per l'Europa³³. Nel periodo di protettorato delle Nazioni Unite, l'UE ebbe un ruolo progressivamente sempre più significativo, fino a diventare il *“principale attore internazionale sul territorio kosovaro”*³⁴. Essa è stata coinvolta nel processo di *State-building* del nuovo Stato, anche se, come viene fatto notare, la stessa UE non sempre è stata in grado di gestire la posizione in Kosovo in maniera coerente e senza divergenze istituzionali³⁵.

8. Suggestioni e pensieri sul ruolo europeo

La proposta di una regia europea per la soluzione della crisi è stata inoltre consigliata da vari soggetti: docenti, studiosi, intellettuali, personaggi pubblici e politici, in tutta Europa. Ciò, forse, accarezzando l'idea di un'Europa forte e politica che permane ancora in una certa parte dell'opinione pubblica. Questo aspetto dimostra l'esistenza ancor oggi di una volontà diffusa di risoluzione pacifica dei conflitti, il cui naturale giudice potrebbe essere soltanto un soggetto avvertito come “superiore”, in tal caso l'Unione europea³⁶.

Un'interessante declinazione di questa istanza europeista è stata delineata da Ulrike Guerót, già autrice di un manifesto per l'Europa delle Regioni, scritto insieme a Robert Menasse. La professoressa Guerót ha chiesto che l'energia politica espressa dalla popolazione catalana venisse sviluppata dandole spazio all'interno di un quadro più ampio, ovvero nello spazio europeo: *“Chi respinge e ignora le manifestazioni dei catalani in quanto illegali non risolverà alcun problema. In questo contesto va notato che i federalisti europei della prima ora avevano l'idea di un'Europa delle Regioni in testa, durante il fascismo, nel 1920, 1930 e 1940, ed hanno pensato ad un'anticipazione ideale di Europa unita, un'Europa come una Federazione di unità regionali approssimativamente uguali, in modo che i grandi Stati nazionali non dominassero i piccoli”*³⁷. Questa idea, spirata ai padri fondatori del sogno europeo quali Denis de Rougemont, seppur inapplicabile dato il contesto storico e politico attuale, stimola la riflessione e la ricerca di soluzioni che superino il concetto di nazione. L'identità europea potrebbe permettere un riconoscimento alla parte di rivendicazioni catalane riconosciute quali legittime in un

³² B. Conforti, op. cit., p. 18.

³³ E. Baracani, op. cit., p. 172, evidenzia come già nel 1996 una risposta della presidenza irlandese al Parlamento europeo aveva descritto l'attenzione europea sul territorio kosovaro e la consapevolezza delle tensioni che già stavano culminando. Nel suo studio, E. Baracani riporta con precisione casi in cui viene esplicitata la preoccupazione europea per la situazione kosovara prima del 1999.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ C. Pinelli, op. cit., p. 305: *“That independence remained controversial, some States being concerned that Kosovo's recognition would encourage secession within their own territory. Even international institutions appeared divided on the issue. While the EU Parliament declared its full support to the Ahtisaari's plan, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe called for new negotiations on the basis of the UNSC Resolution n. 1244, regretting that much of the preconditions for the even initiation of the Kosovo status process”*.

³⁶ Riguardo al ruolo degli organismi sovranazionali rispetto alla tutela delle minoranze, si consideri la breve analisi storica svolta da C. Zanghì, op. cit., pp. 405 e ss.

³⁷ U. Guerót, *In Spaniens Krise offenbart sich eine neue EU*, Zeit online, 10 ottobre 2017.

quadro internazionale, poiché la complessità delle popolazioni e delle culture nei territori è una caratteristica alla base dell'esperienza europea ed in essa, per questo motivo potrebbe trovare uno sbocco.

Come ha ricordato Adriano Prosperi: *“L'identità fa pensare a un essere uguale a se stesso (ma, come ha scritto da qualche parte Ludwig Wittgenstein, dire di una cosa che è identica a se stessa non significa niente), bisognerà prendere atto che l'unico tratto tipico dell'Europa è stato sempre trovato nella molteplicità”*³⁸.

** Laureato in Giurisprudenza, Università Cattolica Sacro Cuore

Forum di Quaderni Costituzionali

³⁸A. Prosperi, *Identità*, Laterza, Bari, 2016, p. 77.